

L'ASSOCIATION AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 19 juin 1965

PAR

LÉONIDE C. ANANIADÈS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. P. REUTER, Professeur

Suffragants { M. C.-A. COLLIARD, Professeur
 { M. P.-H. TEITGEN, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot (V^e)

PARIS

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ASSOCIATION
AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES



*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*

L'ASSOCIATION AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 19 juin 1965

PAR

LÉONIDE C. ANANIADÈS

MEMBRES DU JURY :

Président : M. P. REUTER, Professeur

Suffragants { M. C.-A. COLLIARD, Professeur
M. P.-H. TEITGEN, Professeur

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot (V*)

PARIS

1967

DÉDIÉ A MON PÈRE.

INTRODUCTION

L'association est généralement présentée comme un moyen de la politique extérieure de la Communauté. Vue sous cet angle — et c'est ce qui constitue la difficulté majeure du sujet — elle est appelée à résoudre des problèmes aussi divers que l'intégration européenne, le resserrement des échanges commerciaux et la coopération avec les pays en voie de développement. Elle se place ainsi par excellence au centre des problèmes « européens ». Elle a reçu une application dès 1954, par l'Accord entre le Royaume-Uni et la C.E.C.A., mais elle est devenue un problème d'actualité surtout à partir de la création des Communautés des Traités de Rome, à l'égard desquelles elle fut considérée comme l'alternative de l'adhésion. Un grand nombre de demandes provenant de pays européens, furent adressées au Conseil des ministres de la C.E.E. Trois seulement ont pris jusqu'à présent le chemin des négociations formelles, celles de la Grèce, de la Turquie et de l'Autriche, les deux premières ayant abouti à la conclusion d'un accord.

A partir de ces perspectives on a voulu distinguer deux types d'association, celle de l'Europe périphérique semi-développée qui ne pourrait pas adhérer aux Communautés — du moins pas dans l'immédiat — pour des raisons de développement industriel et économique, et celle des pays qui ne pourraient pas adhérer pour des raisons tenant à leur statut particulier, la neutralité. Il s'agirait dans le premier cas de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de la Turquie — l'Irlande, qu'elle soit considérée comme pays développé ou non, ayant fait une demande d'adhésion — et, dans le deuxième cas, de l'Autriche, de la Suisse et de la Suède. On ajoutait, bien entendu, un troisième type, celui de l'association des pays et territoires d'Outre-Mer.

Cette optique est contestable dans la mesure où elle présente l'adhésion comme étant la règle et l'association, l'exception inévitable

ou provisoire. Il existe actuellement des propositions encore plus rigides, tendant à exiger l'adhésion comme la seule voie pour l'intégration des autres pays européens, l'association pouvant être utilisée comme un régime transitoire.

Mais en fait et à défaut de politique définitivement arrêtée à ce sujet, on ne peut pas exclure la possibilité d'association de certains pays autres que ceux des catégories susmentionnées.

Quoiqu'il en soit, les débats sur l'adhésion et l'association étant combinés, des événements politiques ou le climat qui prédomine à chaque instant sur les tendances d'extension de la Petite Europe, sont de nature à affecter l'intérêt pratique et théorique du sujet. Il en fut ainsi lors de la rupture des négociations de Bruxelles sur l'adhésion de la Grande-Bretagne, lorsque l'examen des candidatures de certains de ses partenaires au sein de l'A.E.L.E. fut arrêté.

De nos jours le progrès des négociations pour l'association autrichienne, la pression constante de l'Espagne qui veut parvenir à un arrangement avec la Communauté, ainsi que la tendance à relancer la question de l'adhésion britannique, contribuent à revivifier l'intérêt de la question.

De toute façon, une fois faite la distinction avec l'adhésion, il reste que l'association n'est pas censée être d'un type unique : elle couvrirait plusieurs hypothèses, ce qui se traduirait en divers types ou formes d'association.

En ce qui concerne l'association des pays européens, la distinction avancée plus haut entre pays industrialisés et pays semi-développés ne nous semble pas impliquer forcément des formes différentes d'association et ceci non seulement quant à leur structure générale (union douanière, zone de libre échange) mais aussi quant à la plus grande partie des moyens particuliers, copiés du système d'intégration communautaire, qui doivent servir au succès de l'entreprise commune. La raison en est qu'à l'heure actuelle, presque tous les pays de l'Europe occidentale peuvent envisager l'établissement d'un régime qui conduirait — mais à la fin de périodes transitoires de durée très variable — à une intégration impliquant au moins une libre circulation des biens, services et capitaux et un libre jeu de la concurrence. Mais il n'est pas dit que d'autres formes qui, éventuellement, ne conduiraient pas à une intégration proprement dite, ne soient pas concevables.

Il est par contre certainement justifié de distinguer le cas de l'association des pays d'Outre-Mer, quant à sa forme et ses objectifs, en ajoutant l'hypothèse d'association des pays ayant une structure et des productions comparables. Nous verrons pourtant que, si les problèmes matériels de cette association sont différents des problè-

mes des associations européennes, plusieurs problèmes juridiques sont communs.

L'Association des Pays et Territoires d'Outre-Mer fut établie lors de la création de la Communauté Européenne pour résoudre le problème des relations particulières que quatre de ses membres entretenaient avec leurs dépendances d'Outre-Mer. Grosso-modo la solution fut la transposition de ces relations sur un plan commun, notamment l'extension du régime préférentiel et de la coopération à la charge de tous les pays de la Communauté et en faveur de tous les P.T.O.M. Mais cette règle ne fut pas appliquée à l'Algérie alors française, ainsi qu'au Maroc et à la Tunisie. Le *statu quo* de leurs rapports avec la France étant maintenu, le problème de leur association à la C.E.E. se pose toujours.

Après l'indépendance de la plupart des P.T.O.M., la Convention de Yaoundé, entrée en vigueur en juin 1964, a renouvelé leur association. Bientôt se posera le problème d'un autre renouvellement. D'autre part un accord, dit Accord d'Association, fut signé en juillet 1966 avec le Nigéria. Certains pays de l'Est africain négocient aussi une association à la C.E.E.

Quoique l'importance de ces dernières associations ne soit pas du tout négligeable, c'est toujours la première qui pose les plus grands problèmes, de par son principe et ses aspects particuliers. Le principe, s'il est appliqué dans toute sa rigueur, signifie que la Communauté doit réserver à cette région du monde un régime préférentiel — qu'on la qualifie ou non de zone de libre échange — et une aide financière et technique accrue, au détriment d'une liberté du commerce qui serait dictée seulement par l'opportunité et qui assurerait des intérêts commerciaux dans d'autres régions du monde. Nous allons voir de quelle façon les réticences initiales à ce régime préférentiel ont été surmontées et dans quelle mesure elles se manifestent encore.

Ce tour d'horizon épuise-t-il les hypothèses d'association concevables ? Même en évitant tout débat exclusivement théorique, on peut penser que d'autres associations, en dehors de celle des pays européens et des pays africains, sont possibles et la demande récente d'association de l'Etat d'Israël en est un exemple. Que les problèmes ne soient pas les mêmes, mais qu'il s'agisse d'un resserrement des liens commerciaux, il n'y a pas lieu d'en douter. Mais on voit déjà qu'il est plus correct de distinguer entre types et formes d'association plutôt qu'entre associations de groupes de pays.

Pour le moment certes, toute perspective d'association, ainsi qu'en général toute préférence que la Communauté a accordé ou compte

accorder à d'autres pays, sont envisagées dans leur cadre concret. Mais en fait cette question dépendra d'options fondamentales qui devront être faites dans l'avenir sur l'ouverture commerciale de la Communauté. Le débat sur l'association débouche, en effet, sur un problème plus vaste, celui du degré de libre-échangeisme ou de protectionnisme que la Communauté adoptera dans ses rapports avec le reste du monde. Théoriquement les hypothèses à considérer sont beaucoup plus nombreuses que les résultats du Kennedy round, mais il est évident que celle d'un libéralisme absolu doit être écartée afin de pouvoir soutenir que l'association suppose un minimum de contenu préférentiel. Nous aurons encore l'occasion de voir qu'en principe elle implique des rapports qui dépassent les préoccupations commerciales, mais l'essentiel est qu'elle se distingue de toute politique commerciale générale et des solutions multilatérales par son caractère de rapport individualisé concernant un pays ou une région du monde.

Tel étant le contexte de l'association, il importe maintenant de préciser quel sera l'objet et la nature de notre étude. Il est déjà évident que, réduire le débat sur l'association à un examen des domaines constitutifs de ce contexte, intégration européenne, régimes préférentiels, politique commerciale, etc., serait se refuser *a priori* à voir le sujet sous un angle synthétique, bref, à considérer l'association en tant que telle.

De trois aspects de l'association (économique, politique et juridique) c'est ce dernier que nous allons approfondir, car il peut justement être présenté d'une façon générale et synthétique. Mais nous allons voir dans ce qui suit, dans quelle mesure les deux premiers n'en constituent pas un complément nécessaire.

*
**

Certains aspects des rapports qu'entretiennent les Etats entre eux ou avec les organisations internationales, n'intéressent pas suffisamment le droit international ou du moins ne relèvent pas des chapitres classiques de cette discipline. D'aucuns se sont d'ailleurs demandés quels sont les chapitres qui permettent une étude purement juridique et des constructions suffisamment positives. De là vient que des rapports qui intéressent en partie le droit sont souvent étudiés dans un ensemble plus vaste sous le titre générique de relations internationales.

Cependant nous ne pensons pas qu'il faille forcément considérer que cette méthode — fréquente Outre-Atlantique — implique une nouvelle doctrine de droit international puisqu'elle se justifie par

d'autres raisons (enseignement, clarté de l'exposé, présentation explicative du contexte). En faisant ainsi la distinction entre méthode et théorie, on peut concevoir que des aspects relevant du droit international soient développés au sein d'une matière plus vaste qui relève principalement de la science politique, pourvu qu'il soit évident qu'à propos de ces aspects l'étude devient juridique, et dans la mesure encore où la théorie n'est pas impliquée. Nous voulons dire à cet égard — en pensant volontiers aux doctrines dites réalistes — qu'elle ne doit pas affecter les sources du droit international, leur valeur, et surtout l'argumentation qui se fonderait sur des considérations d'ordre politique.

Ces remarques sont encore plus valables lorsqu'on aborde certains domaines particuliers des relations internationales, notamment les relations internationales économiques. Le caractère technique des problèmes impose une analyse qui ne se limite pas aux aspects purements juridiques. Dans ce domaine, en effet, la véritable portée d'un engagement international ne peut être appréciée que lorsque les modalités de son exécution sont mises en lumière. Il est évident d'ailleurs qu'on ne peut pas poser de règles relatives à l'étendue des développements extrajuridiques.

Mais pour autant qu'on se trouve sur un terrain juridique, apparaît un autre problème important : il s'agit de savoir dans quelle mesure ce terrain doit être positif, et si tel n'est pas le cas, s'il est légitime de prétendre faire une étude du droit international. Or, d'aucuns donnent une réponse négative, convaincus que lorsque les données positives, la précision et un fondement suffisamment solide manquent à l'égard d'une matière, celle-ci n'est pas ou n'est pas encore du domaine du droit. Mais pour d'autres, cette conclusion n'est pas exacte. Une matière serait du domaine du droit, toutes les fois qu'elle pose des problèmes aux juristes. L'étude juridique serait dans cette hypothèse légitime et possible : il suffirait justement de « présenter » les problèmes en cause.

On peut remarquer que ces deux attitudes s'opposent non seulement en ce qui concerne les méthodes de l'étude juridique, à savoir si celle-ci doit être une analyse ou une recherche, qui aboutirait à une synthèse, mais elles s'opposent aussi en ce qui concerne son sens même, à savoir sa raison et ses buts. Devrait-elle interpréter, démontrer et définir certains objets ? Ou devrait-elle simplement mettre en lumière l'existence de certaines situations ?

L'étude de l'association aux Communautés Européennes, comme rapport particulier du droit des relations internationales, devrait avoir un point de départ qui est la pure constatation d'un fait : l'association est une institution qui pose un grand nombre de problèmes.

Cette constatation conduit à une conclusion qui, si simpliste qu'elle paraisse, a pourtant son importance : l'étude juridique de l'association mérite d'être faite, ne fût-ce que pour mettre ces problèmes en évidence et les préciser dans la mesure du possible. Car, si personne n'a de doute que plusieurs de ceux-ci permettent une analyse fondée sur des données positives, par contre on a contesté *a priori* qu'il soit légitime d'aborder le sujet dans son ensemble, bref, de considérer que l'institution de l'association soit définissable.

En effet, lorsqu'en 1954, la C.E.C.A. négociait avec le Royaume-Uni l'accord qui devait établir, selon les vœux du gouvernement britannique, une « association durable et intime », et lorsque plus tard les Traités de Rome ont prévu l'association sans définir suffisamment son contenu, on a pu affirmer qu'elle était une « notion souple », qu'elle permettait « toute une gamme de solutions », qu'elle pouvait contenir « tout rapport concevable entre l'adhésion et l'accord commercial ». Ces affirmations, exprimées dans des déclarations officielles ou en doctrine, pourraient être interprétées, d'une certaine manière, comme incitant à l'abstention ceux qui auraient désiré approfondir la notion de l'association dans son ensemble.

De nos jours, présenter seulement les problèmes de l'association ne paraît pas un objectif suffisant. Il existe un nombre important de données d'origine et de caractère divers qui sont de nature à circonscrire cette notion avec plus de précision. Un essai de détermination du sens de l'association doit être entrepris. Mais ce n'est qu'un point dans l'ensemble des aspects sur lesquels l'étude peut porter. Justement pour cette raison, il apparaît opportun de préciser la nature de l'étude et ses moyens, ce qui conduit à envisager certains problèmes de méthode.

L'association, notion peu précise en droit international, est prévue par l'article 238 du Traité instituant la C.E.E. et l'article 206 du Traité instituant l'Euratom, comme un lien particulier que ces Communautés peuvent établir avec des pays tiers. D'autre part, la IV^e Partie du Traité de la C.E.E. établissait déjà l'association à la Communauté des pays et territoires d'Outre-Mer. Jusqu'à ce jour trois accords d'association entre la C.E.E. et, respectivement, la Grèce, la Turquie et les dix-huit Etats Africains et Malgache, sont entrés en vigueur. Un accord d'association avec le Nigéria a été récemment signé. On doit ajouter l'accord qui lie la C.E.C.A. et le Royaume-Uni.

Or, le premier problème se réfère à l'utilisation des données positives. Une étude purement juridique qui se ferait à partir de la notion de l'association, serait limitée à l'analyse des règles positives

existantes, à savoir des dispositions des Traités sur les relations extérieures des Communautés. Les accords déjà conclus pourraient servir d'exemples, mais tout argument y afférent n'aurait qu'une valeur relative. Il en irait autrement si l'étude adoptait une base exclusivement pragmatique. Son sens serait alors différent et elle devrait s'intituler « les accords d'association conclus par les Communautés Européennes ». Il en irait de même si, dépassant le cercle des associations actuelles, on examinait la possibilité et les problèmes de l'association d'un certain nombre de pays concrets.

Pour s'en tenir à une étude juridique pure, on peut aussi sélectionner les questions de droit international public qui sont nées à propos de l'association. C'est une méthode suivie dans certaines études portant sur des associations ou perspectives d'association concrètes. Mais ainsi ce n'est pas l'association comme institution propre et nouvelle qui constitue l'objet de recherche. Au contraire, c'est un ensemble de thèmes connus du droit international qui apparaissent lors de la conclusion des accords d'association. L'indépendance et la succession des Etats, la neutralité, la conclusion des accords, sont des exemples de questions qui se sont effectivement présentées mais qui n'épuisent pas, et de loin, le champ de notre étude.

Les questions particulières à chaque association sont beaucoup plus nombreuses : elles découlent des clauses spéciales de chaque accord. Mais en ce qui concerne leur caractère, nous devons reprendre les réflexions exposées plus haut quant au contenu d'une étude de droit international. Sans qu'il soit important de considérer ou non que certains aspects ont un caractère économique, technique ou politique, il importe de signaler qu'en les ignorant on donnerait une fausse image sur la portée de l'engagement de base assumé par les parties contractantes. Ainsi on ne peut pas parler de l'association des Etats Africains et Malgache, sans parler des Protocoles sur le café et les bananes, comme on ne peut pas parler de l'association de la Grèce en négligeant l'harmonisation des politiques agricoles, ni de l'association éventuelle de l'Espagne et d'Israël sans parler d'oranges.

Dans notre étude, nous avons utilisé en partie toutes ces méthodes à la fois, afin de présenter une image réelle du sujet. En effet ces problèmes méthodologiques ne font que refléter l'existence de plusieurs aspects que le terme association évoque. A côté des questions juridiques, il y a des données économiques qui donnent au débat juridique sa véritable portée. A côté du positif, il y a la perspective, à côté de l'abstrait, il y a le pragmatique. Nous pensons qu'une étude sur l'association, beaucoup plus que sur d'autres questions concernant les Communautés Européennes, requiert un dosage équilibré entre l'analyse juridique, l'observation de la réalité et la perspective. Pour

qu'on puisse parler de l'association comme notion, il faut que certaines conclusions se fassent d'une façon générale, si possible en vertu des seules dispositions des Traités. Il est évident, bien entendu, que l'application pratique de ces dispositions, a illustré les problèmes de leur interprétation. D'autre part, si elle n'a qu'une valeur indicative, on peut valablement généraliser certaines affirmations, en tenant aussi compte de la perspective, dont les hypothèses concevables doivent être délimitées dans un esprit pragmatique et réaliste.

Ce pragmatisme permet encore d'enrichir le domaine des « données » sur l'association. Il consiste en la considération d'éléments divers, qui vont des réalités actuelles tangibles jusqu'aux perspectives d'avenir : un certain état d'avancement de l'idée européenne, certaines intentions officiellement révélées, des rapports de force économique, et des courants commerciaux traditionnels, contribuent de nos jours à préciser les hypothèses d'association et leur forme avec plus ou moins d'exactitude.

A cette fin on doit se servir de documents divers allant des déclarations officielles jusqu'aux débats du Parlement Européen et des Parlements nationaux, mais ce sont surtout des remarques purement logiques qui doivent orienter nos réflexions.

Comme réalité, nous entendons en partie ce qu'on qualifie le plus souvent de pratique. Mais il n'est pas dit que l'analyse juridique doive forcément être fondée sur cette dernière. En effet, après les quelques années de fonctionnement des Communautés, il est devenu courant que des études sur le droit communautaire fassent appel à la pratique pour fonder uniquement sur elle l'interprétation des textes. Le juriste peut-il d'ailleurs en faire abstraction ?

Cependant, mise à part l'activité normative d'application des Traités, il existe des raisons pour défendre mieux une « interprétation correcte » à l'encontre de la pratique et nous aurons l'occasion de le faire à propos de certaines questions de l'association. La première raison est que dans le fonctionnement des Communautés les juristes sont souvent dépassés, dans la mesure où ils sont appelés *a posteriori* à donner une forme juridique à une décision prise par le Conseil ou les experts nationaux, ou encore à trouver des formules plus heureuses à des propositions déjà rédigées. Il est difficile dans ces conditions de considérer ces textes comme le juste développement des dispositions des Traités. On peut ensuite contester qu'une attitude du Conseil ait pris le caractère d'une pratique établie. Le recul du temps n'est pas suffisamment long, et des divergences de vues — non seulement doctrinales mais aussi entre organes de la Communauté — se font encore jour.

Cette présentation indique que les moyens d'approfondir le sujet ne manquent pas. Mais aussi elle suggère déjà le but d'une étude qui

ne voudrait pas faire une sélection arbitraire entre les nombreux aspects du sujet.

Nous pensons qu'à l'heure actuelle une étude sur l'association aux Communautés Européennes doit être une systématisation de ses aspects, données et problèmes.

*
**

Après cette mise au point sur l'objet, la nature et les moyens de l'étude, il convient d'exposer les lignes générales de cette systématisation que nous nous proposons de faire.

— Il ressort des développements précédents que de nos jours il existe une donnée pragmatique du sujet, c'est l'aspect actuel des associations établies, entre les Communautés Européennes et un certain nombre de pays (chapitre I^{er}). A ceci on peut ajouter un examen des perspectives d'autres associations concrètes. Mais on ne peut pas, dans ce contexte, développer les problèmes juridiques ou autres qui sont communs à toutes ou à plusieurs associations. Il importe par contre d'exposer les problèmes particuliers à chaque association qui sont de nature économique, politique et juridique, en essayant ensuite de dégager les caractères qu'elle présente, notamment la nature et l'intensité du lien qu'elle établit entre la Communauté et l'associé.

Il semble de plus utile de faire précéder ce chapitre par un examen de l'institution de l'association aux autres organisations internationales et au droit international public en général. Ce n'est qu'à la fin que nous essayerons de faire des comparaisons possibles.

— Du fait qu'il existe dans les Traités instituant les Communautés Européennes des dispositions sur le mode de conclusion des accords d'association ainsi que sur les relations extérieures en général, il y a lieu d'examiner ce domaine dans un chapitre particulier (chapitre II). A cet égard la procédure suivie lors de la conclusion des accords précités constitue la pratique qui a illustré les problèmes d'interprétation des dispositions en question. Il n'en reste pas moins que la justesse de cette pratique fut et continue à être contestée.

C'est sur ces aspects qu'à porté la plus grande partie de la bibliographie (surtout articles), consacrée jusqu'à présent à l'association, parce qu'il s'agissait justement de l'interprétation de règles positives. Ce domaine, bien que déjà très exploré, permet tout de même des thèses ou des arguments nouveaux. Tout en essayant d'abrégier sur les questions longuement débattues, nous devons surtout insister sur les aspects nouveaux qu'a introduit le fonctionnement des Communautés dans la pratique.

— Une fois l'accord d'association conclu, il en résulte un régime qui fonctionne et qu'il convient d'examiner du point de vue juridique

sous le titre « Le droit de l'association ». Il importe notamment d'indiquer quelles sont ses sources, et quels rapports ou contacts sont-ils impliqués entre ce droit et le droit communautaire. Il est évident que sous cet angle, l'étude devient une synthèse par excellence. C'est pour cette raison qu'on doit essayer de généraliser à partir des précédents existants mais en tenant aussi compte des perspectives concevables.

— Sur le plan externe, l'association doit être confrontée avec d'autres engagements que la Communauté ou les associés ont assumés ou peuvent assumer dans l'avenir (chapitre IV). Ce deuxième cas implique surtout un examen de la liberté qu'ils ont d'établir avec d'autres pays des liens qui portent sur les mêmes domaines que l'association. Mais il importe d'abord d'examiner la compatibilité des accords d'association avec un engagement fondamental préexistant, l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce. En effet celui-ci prescrit que les accords d'intégration régionale doivent prendre certaines formes précises, notamment aboutir à une union douanière ou une zone de libre échange dont les éléments sont spécifiquement déterminés. Sans conclure que le G.A.T.T. devient ainsi un cadre qui conditionne la forme de toute association, il est certain que la Communauté et l'associé doivent en tenir compte et aménager leurs liens de façon à éviter au moins une incompatibilité flagrante. L'examen des accords d'association au sein du G.A.T.T., tel qu'il a été effectué pour les accords déjà conclus, offre d'ailleurs l'occasion d'une étude très poussée sur le sens et la portée de leurs clauses particulières.

— Tous ces aspects et problèmes de l'association développés, il reste à terminer l'étude par un essai de délimitation du sens de l'association (chapitre V). Ceci ne constitue pas encore une conclusion générale puisque, comme nous l'avons expliqué, la précision de l'association comme notion, n'est qu'un des points sur lesquels l'étude peut porter. Il n'en est pas moins vrai que plusieurs données qui sont de nature à circonscrire cette notion découlent progressivement, par ce développement successif, des différents aspects du sujet.

A ce propos, toute la systématisation que nous entreprenons constitue en même temps une recherche, puisqu'il s'agit de révéler graduellement ce qu'il y a de positif ou du moins solide et soutenable dans cette matière. Mais elle permet aussi de révéler les difficultés et les questions qui restent toujours sans réponse. Que des solutions soient possibles, cela peut s'exprimer en propositions relatives à l'attitude que la Communauté doit suivre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

L'ASSOCIATION COMME INSTITUTION DU DROIT INTERNATIONAL

Avant d'aborder le sujet principal de notre étude, à savoir l'association aux Communautés Européennes, il paraît utile d'examiner brièvement la notion d'association en droit international en général.

Le schéma classique de la fonction des sources conventionnelles du droit international impliquait que les sujets de droit qui stipulaient un traité multilatéral et s'engageaient à le mettre en œuvre, se trouvaient dans la même situation juridique, les uns vis-à-vis des autres, en ce qui concerne l'étendue et les modalités de l'application du traité. L'adhésion d'autres pays à ce traité ne présentait de différence à cet égard que dans le temps. Cela correspondait d'ailleurs à une présomption d'origine historique, le principe de l'égalité juridique des Etats membres de la Communauté internationale. En effet l'expansion continue de celle-ci s'est faite dans le sens de l'admission, dans le cercle toujours grandissant des anciens membres, d'Etats qui devaient désormais participer à la vie internationale avec les mêmes droits et obligations.

L'accroissement du nombre des sujets de droit international mais aussi la multiplication des rapports que ces sujets entretiennent entre eux, a mis en lumière la nécessité de modérer ou de différencier la portée des principes précités, et ceci pour trois raisons : premièrement, certaines entités territoriales n'avaient pas la plénitude des compétences étatiques et ne pouvaient pas, par conséquent, s'engager dans les mêmes termes que les Etats. Deuxièmement, l'énorme écart matériel qui séparait les grandes puissances et les nations faibles, avait comme effet que ces dernières, quoique désireuses de se soumettre aux conséquences des effets d'un traité, ne pouvaient pas s'engager à

l'exécuter dans toute son étendue. Enfin, parfois certains Etats, indépendamment de leur force matérielle, ne voulaient pas assumer certaines obligations découlant d'un traité en dépit du fait qu'ils acceptaient les principes fondamentaux de celui-ci (1).

C'est dans cette direction qu'on devrait rechercher l'apparition de l'institution de l'association, à savoir là où elle a été utilisée comme moyen de créer une situation différentielle par rapport à l'uniformité des situations juridiques à l'intérieur d'un groupe.

Cette institution, vue sous cet angle, ne s'établira que comme une notion propre aux organisations internationales. Mais on la voit, en premier lieu, avec un sens beaucoup moins précis, jouer un rôle particulier à côté de certains regroupements militaires, politiques ou constitutionnels.

De toute façon on pourrait, théoriquement, continuer à fonder la construction de l'institution en cause sur le droit des traités, au regard en particulier de l'étendue et des modalités de leurs effets. On porterait ainsi l'intérêt de l'étude plus sur le fond des engagements que sur les solutions procédurales ou organiques qui les encadrent. Nous ne suivrons pas cette méthode, mais nous ne devons pas la perdre de vue. En effet, on peut soutenir que dans plusieurs cas d'association, celle-ci peut être interprétée comme une extension particulière du champ d'application du traité constitutif d'une organisation. Ceci serait vrai même là où l'association découle d'un nouveau traité — ayant un contenu propre et une partie contractante nouvelle — traité qui servirait de pont juridique pour la transition du droit et de l'activité de l'organisation. En partie, la particularité de l'association aux Communautés Européennes s'explique par ce phénomène (2).

SENS DE L'ASSOCIATION.

En droit cependant, le terme « association » a plusieurs sens qui sont très différents de celui que nous employons dans ce contexte.

Il en est ainsi, en premier lieu, des diverses notions d'association que connaissent les législations des Etats (3). Il ne fait pas de doute que les termes du droit privé ont été utilisés dans le vocabulaire diplomatique et ensuite dans la terminologie du droit international (4).

(1) On peut penser que le système des réserves aux conventions internationales a justement servi dans cette dernière hypothèse, en ce qu'il modérait les effets des traités soit dans l'espace, soit quant à leurs modalités.

(2) *Infra*, chapitre III, section I.

(3) En France, associations de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations syndicales, l'association en participation, l'association des malfaiteurs, etc.

(4) Le terme français provient du verbe associer qui signifie mettre en société (associer avec), ou joindre, allier (associer à). (Voir Littré 1, p. 219). Cette nuance

En droit international, le terme a été d'abord employé par la doctrine pour désigner toutes sortes de regroupements composés d'Etats, allant d'une alliance militaire jusqu'aux Unions d'Etats et aux fédérations (5). Ce vocabulaire est toujours en vigueur comme en témoignent plusieurs organisations qui sont qualifiées d'association (l'A.E.L.E. en est un exemple). Il désigne aussi des groupements internationaux de caractère privé (associations internationales). Mais ce terme n'a pris le sens particulier dont nous avons parlé, qu'à partir du moment où il a été utilisé pour désigner le rapport spécial, comportant en principe un statut limité, entre un groupement et un ou plusieurs Etats ou entités tiers; bref, à partir du moment où il désigne une « situation particulière » par rapport à la situation normale qui est celle des membres ordinaires du groupement.

CERTAINS PRÉCÉDENTS.

C'est plutôt dans ce sens que les Etats-Unis d'Amérique étaient désignés dans le Traité de Versailles comme « Puissance Associée » par rapport aux « Puissances Alliées », puisqu'ils n'avaient pas pris dès le début comme ces dernières la même position dans la guerre contre les Puissances Centrales. Il en est de même du terme « Puissances Alliées et associées » figurant dans le Traité de Paix avec l'Italie de 1947. Les Etats en guerre avec l'Italie qui n'étaient pas signataires du Traité, pouvaient y accéder comme « Puissances Associées ».

On considère aussi que l'« External Association Act » voté par le Parlement irlandais en 1936, était une formule utilisée dans ce sens de la « situation différentielle ». En effet, il permettait une certaine collaboration de l'Irlande avec le Commonwealth tout en refusant l'allégeance à la Couronne (6). Mais pratiquement cette institution (7) n'a pas fonctionné, et elle a été formellement abolie en 1948.

Une place particulière parmi ces précédents doit être faite à la Communauté instaurée par la Constitution française de 1958, dont

se manifeste à l'égard de l'association aux Communautés Européennes (*Infra*, chapitre V). D'autre part, le substantif association désigne aussi bien l'action, le mouvement vers l'union, que le résultat. De ce point de vue les allemands parlent d'« assozierung » et d'« assoziation », mais on ne peut pas affirmer que cette distinction est toujours consciente.

(5) Voir les classifications faites par PILOTTI, in *R.C.A.D.I.*, T. 24, pp. 453-455. Voir aussi *Dictionnaire de la terminologie de droit international*, Sirey 1960, p. 71.

(6) Voir G. ANOUIL, *La Grande-Bretagne, et la C.E.C.A.*, p. 157.

(7) Institution qui ne prévoyait aucun lien organique, mais seulement une autorisation des autorités irlandaises que certaines interventions sur le plan international soient effectuées par la Grande-Bretagne en faveur de l'Irlande.

l'article 88 ouvrait la possibilité à tous les Etats qui le désiraient, « de s'associer à elle pour développer leur civilisation ». Cette disposition était très souple et elle permettait aux pays devenus indépendants de maintenir des liens spéciaux au sein de la Communauté. Son intérêt réside dans le fait que la Communauté constituait une union (8) dont le statut était défini de manière uniforme dans la Constitution. L'association était donc destinée à créer un statut différentiel par rapport à celui des « Etats » membres de la Communauté, bien qu'on ne puisse pas exclure qu'elle eût pu conduire à l'adoption du même statut, lequel, toutefois, devrait avoir une base conventionnelle (9).

La révision du titre XII de la Constitution par la loi constitutionnelle du 4 juin 1960, a transformé la nature de la Communauté. Même si l'on peut encore parler de Communauté — Communauté contractuelle — le fait que celle-ci se traduit en une série d'accords internationaux, qui ne sont pas d'ailleurs identiques, nous empêche de croire qu'un lien avec un Etat tiers — en fait entre la France et cet Etat — si particulier fût-il, puisse être une association à la Communauté.

(8) La nature juridique de la Communauté était en fait assez confuse : voir LAMPUÉ, *Droit d'Outre-Mer*, 1959, p. 424.

(9) LAMPUÉ, p. 426.

SECTION I

L'ASSOCIATION AUX INSTITUTIONS SPECIALISEES
DES NATIONS UNIES

Les statuts de certaines institutions spécialisées des Nations Unies, prévoient la possibilité de participation de certains pays et territoires qui ne sont pas responsables de la gestion de leurs relations extérieures (il s'agit notamment des territoires sous tutelle et des territoires coloniaux) (10). La raison en est que ces institutions opèrent souvent — pour ne pas dire spécialement — sur les territoires ou pour les territoires en cause. Une participation à titre de membre à part entière n'était pas possible non seulement à cause de l'absence ou du caractère restreint de la personnalité internationale de ces régions, mais aussi à cause du déséquilibre qu'elle provoquerait au principe de l'égalité des membres, puisque certaines puissances disposeraient en fait de plusieurs voix.

La solution à laquelle on a eu recours fut l'admission de ces territoires à titre de membre associé. La demande est faite par l'Etat ou l'autorité qui est responsable des relations extérieures du territoire. Ensuite c'est l'Assemblée (ou la Conférence Générale) qui se prononce sur l'admission à la majorité. Les droits et obligations des membres associés sont déterminés par l'organe plénier des institutions (11). Toutefois les statuts définissent d'une manière générale que les associés peuvent participer aux réunions de l'Assemblée ou de la Conférence, prendre part aux discussions et faire des propositions mais sans avoir droit de vote. De même, ils n'ont pas le droit de vote à l'organe directeur (ou Comité Exécutif) et ne peuvent pas, en principe, être élus aux comités centraux. Ils peuvent cependant être élus et ils ont le droit de vote dans certains comités régionaux ou dans certains sous-comités (12).

L'association aux Agences spécialisées, que nous venons de décrire, est une institution particulière qu'on a distinguée (13) de l'asso-

(10) U.N.E.S.C.O., F.A.O., O.M.S., U.I.T., etc.

(11) O.M.S., art. 8, § 3, et art. 47 ; U.N.E.S.C.O., art. 2, § 3 ; F.A.O., art. 2, § 3 ; U.I.T., art. 2, § 3.

(12) Pour ces modalités en ce qui concerne l'O.M.S., voir Arbab ZADEH, *Das Verhältnis der W.G.O. zu den Mitgliedstaaten*, p. 65.

(13) WOLFRAM D., *Die Assoziierung überseeischer Gebiete an die E.W.G.*, p. 17. VAROUXAKIS S., *La nature juridique de l'association entre la C.E.E. et la Grèce*, in *Revue du Marché Commun*, n° 75, p. 538.

ciation connue dans les statuts ou la pratique de certaines organisations internationales et dont l'objet est d'associer des Etats souverains.

Tout en admettant que la première association mérite une classification spéciale, on peut remarquer qu'elle conduit au même résultat, ou au moins à une situation juridique semblable à celle qui découlait d'une association d'Etats souverains à certaines organisations, comme par exemple à l'O.E.C.E. (14). En effet, l'associé doit reconnaître les principes de l'institution et il participe à la mise en œuvre de son programme d'action. C'est dans les modalités de sa participation aux organes que se différencie son statut par rapport à celui des Etats membres. Or, s'il s'agit d'un statut limité (15), la participation restreinte des Etats pleinement souverains dont il a été question aboutit aussi à une situation juridique comparable. En d'autres termes l'association aux institutions spécialisées est particulière seulement parce qu'elle s'explique par des raisons différentes.

On doit noter d'ailleurs que certaines organisations admettent la participation des pays non souverains à titre de membre à part entière (16). Il en est ainsi dans l'U.I.T. (art. 1^{er}, par. 2 a de la Convention Internationale des Télécommunications); ceci n'empêche pas d'ailleurs que cette même organisation ait aussi des membres associés (17).

(14) *Infra*, pp. 20 et ss.

(15) MOSLER H., *Die Aufnahme in internationale Organisationen*, in « *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* », 1953, T. II, p. 298.

(16) Territoires des Etats-Unis d'Amérique, territoires d'Outre-Mer dont les relations internationales sont assurées par le gouvernement de Royaume-Uni.

(17) En ce moment, groupe des Bermudes, Caraïbes britanniques.

SECTION II

L'ASSOCIATION AUX ORGANISATIONS EUROPEENNES

Comme organisations européennes nous considérons celles qui ont été créées en Europe après la seconde guerre mondiale, soit dans un but de coopération politique ou économique, soit dans un but d'intégration. Nous rangeons également dans cette catégorie l'O.C.D.E., organisation qui, par sa composition, dépasse l'Europe et nous devons, d'autre part, signaler qu'aussi bien à l'O.E.C.E. qu'à la C.E.E., des liens d'association ont été établis avec des pays ou Etats situés en dehors du continent européen. De toute façon, les liens d'association que nous examinerons dans ce paragraphe ne tirent pas leur particularité des caractères européens de l'organisation.

§ 1. — L'association au Conseil de l'Europe.

Le Statut du Conseil de l'Europe prévoit expressément la possibilité d'association de pays européens et détermine avec une précision suffisante le contenu de cette institution. En effet, l'article 5 précise : « Dans des circonstances particulières, un pays européen considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté, peut être invité par le Conseil des ministres à devenir membre associé du Conseil de l'Europe. Les membres associés ne peuvent être représentés qu'à l'Assemblée Consultative... ». « Le terme membre employé dans le statut vise également les membres associés, sauf en ce qui concerne la représentation au Comité des ministres ».

Les dispositions de l'article 3 auxquelles il est fait référence concernent la reconnaissance par tout membre du principe de la prééminence du Droit et du « principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». De plus l'article 5 parle de « l'instrument d'acceptation » que les associés doivent déposer. Le Secrétaire général du Conseil a demandé que celui-ci déclare la volonté de ces pays d'accepter les principes et les buts de l'organisation. C'est une situation juridique un peu anormale (18), puisque ces pays ne sont pas censés avoir la personnalité juridique internationale.

(18) M. SORENSEN, *Le Conseil de l'Europe*, in « Recueil des Cours de l'Académie de Droit International », 1952, T. II, p. 145.

Cette disposition a servi de fondement à la participation de l'Allemagne et de la Sarre depuis 1950, jusqu'à 1951 et fin 1956 respectivement.

Le problème de la participation allemande se posa dès le début du fonctionnement du Conseil de l'Europe. A la demande de l'Assemblée qui s'est fortement préoccupée de l'admission de nouveaux membres, le Comité des ministres examina la question et se prononça en novembre 1949, pour l'admission de l'Allemagne et de la Sarre en qualité de membres associés, tout en demandant l'avis de la Commission permanente de l'Assemblée. A partir de ce moment la procédure suivie fut celle prévue à l'article 4 pour l'admission de nouveaux membres, à savoir invitation de la part du Comité et remise de l'instrument d'adhésion au Secrétaire Général, acte qui fixe le moment à partir duquel la qualité de membre est acquise. Cela eut lieu le 3 mai et le 13 juillet 1950 respectivement pour la Sarre et pour la République Fédérale Allemande.

Pour l'Allemagne, cette situation ne dura pas longtemps. Elle demanda bientôt d'être admise comme membre à part entière, étant donné la révision du statut d'occupation du pays. La demande fut acceptée par le Comité des ministres en mars 1951, et l'Allemagne siégea normalement à ses sessions à partir de mai 1951. En ce qui concerne la Sarre, dont la particularité du statut justifiait exactement une participation de type spécial à l'organisation, elle maintint la qualité de membre associé, jusqu'à ce que ce statut prit fin, à la suite du plébiscite et de la réintégration à l'Allemagne le 1^{er} janvier 1957.

Il importe d'examiner en bref le contenu et la portée de cette participation en qualité de membre associé au Conseil de l'Europe. En premier lieu, l'article 5 parle de pays et non d'Etats comme l'article 4 qui règle la procédure de l'adhésion (19). De ce point de vue cette association se rapproche de celle prévue par les statuts des institutions spécialisées de l'O.N.U., dont nous avons déjà parlé, en raison de la personnalité internationale limitée des candidats membres de l'organisation (20). Ensuite ce lien comprend une participation à l'Assemblée Consultative, et exclut la participation au Comité des ministres. Ici on peut noter que la pratique a atténué la portée de cette situation puisque les membres associés avaient le droit d'envoyer des observateurs aux sessions du Comité, observateurs qui pouvaient même prendre la parole sans pour autant pouvoir participer au

(19) CARSTENS, *Das Recht des Europarates*, p. 55. TELCHINI I., *L'Associazione in diritto internazionale con particolare riguardo all'Accordo Grecia-C.E.E.*, in « *Diritto internazionale* », octobre 1961, p. 322.

(20) D. WOLFRAM, *op. cit.*, p. 20.

vote (21). D'ailleurs cette pratique est étendue aux organes subsidiaires subordonnés au Comité ainsi qu'à divers groupes de travail.

De toute façon le Statut limite la participation à l'Assemblée Consultative, mais on doit signaler qu'au sein de celle-ci l'associé participe sur un pied d'égalité avec les autres membres, c'est-à-dire qu'il a les mêmes droits et obligations que les Etats qui sont membres à part entière.

§ 2. — L'association à l'O.E.C.E. et à l'O.C.D.E.

La Convention de Coopération Economique Européenne du 16 avril 1948 ne contenait aucune disposition relative à la possibilité, pour les pays tiers, de devenir membres associés de l'Organisation (22). Cependant cette dernière a bien connu l'institution de l'association dans ses rapports avec les Etats-Unis, le Canada et l'Espagne.

A. — L'ASSOCIATION DES ETATS-UNIS ET DU CANADA.

Cette association n'a été confirmée par aucun accord de droit international formel. La participation des Etats-Unis était déjà effective depuis 1948 pour des raisons compréhensibles et bien connues, relatives au rôle que ce pays devait jouer dans la reconstruction de l'Europe. Officiellement les liens avec les deux pays ont été institués en 1950. Par une résolution du Conseil de l'O.E.C.E. en date du 23 juin 1950, faisant suite à l'invitation adressée le 2 juin 1950 par le Conseil aux gouvernements des Etats-Unis et du Canada pour qu'ils s'associent aux travaux de l'Organisation « portant sur l'examen des problèmes économiques et d'intérêt commun », certains articles du Règlement de Procédure (art. 7, 8 et 29 c) furent modifiés pour permettre la participation des associés. Les textes modifiés précisaient que les deux gouvernements pouvaient assister aux séances du Conseil, du Comité Exécutif, des Comités techniques et de leurs organes subsidiaires. Ils pouvaient donc participer aux travaux de ces organes et aux discussions qui s'y engageaient, mais sans s'associer aux décisions prises.

(21) ROBERTSON, in *Le Conseil de l'Europe*, remarque que l'absence de droit de vote n'a pas une portée grave, puisque la plupart des décisions se prennent à l'unanimité et qu'en pratique une décision unanime est une décision que l'associé accepterait aussi.

(22) On doit noter cependant que les textes instituant les diverses instances chargées de questions d'échanges et de paiements, Comité de Direction de l'U.E.P., Comité de Direction des échanges, Comité des transactions invisibles et Comité directeur de l'A.M.E., prévoyaient expressément qu'un représentant des Etats-Unis pouvait assister aux séances de ces comités. (Voir, rapport du Secrétaire général de l'O.E.C.E., 1959, section XV, § 247.)

La participation des deux gouvernements a été très active de sorte qu'en fait, compte tenu d'ailleurs de l'influence des Etats-Unis, elle n'avait pas ce caractère limité ou inférieur par rapport à celui des membres qu'implique d'habitude le statut d'associé. D'ailleurs le Conseil de l'Organisation avait adressé aux deux gouvernements un grand nombre de recommandations sur des questions économiques et commerciales (23).

Cette situation a duré jusqu'à la substitution de l'O.C.D.E. à l'O.E.C.E., en vertu de la Convention du 14 décembre 1960. Les Etats-Unis et le Canada sont signataires de cette convention et membres à part entière de l'Organisation.

B. — L'ASSOCIATION DE L'ESPAGNE.

Le procédé de l'association a permis à l'Espagne de participer aux travaux de l'Organisation relatifs à un domaine d'un grand intérêt pour elle, l'agriculture, et ensuite de s'associer aux travaux du Conseil de l'O.E.C.E., avant d'adhérer comme membre à part entière. La première étape fut la signature, le 28 janvier 1957, d'un accord entre l'O.E.C.E. et le gouvernement espagnol, relatif à la participation de l'Espagne aux travaux de l'Organisation intéressant l'agriculture et l'alimentation. Cet accord, faisant suite à des décisions prises pendant les travaux du Pool vert, prévoyait la participation de l'Espagne sur un pied d'égalité avec les membres de l'Organisation, au Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation et au Comité des Suppléments institué par le Conseil, ainsi qu'à leurs organes subsidiaires (art. 1^{er}).

En vertu de l'article 2, abrogé par un accord du 1^{er} janvier 1958, le gouvernement espagnol était invité à se faire représenter par un observateur aux séances du Conseil et de certains comités techniques (24) toutes les fois que leurs travaux portaient sur les questions intéressant l'agriculture ou l'alimentation. Après l'accord de 1958, précité, l'Espagne était associée (ce terme n'était pas utilisé auparavant à son égard) aux travaux du Conseil et des autres organes de l'organisation (25).

(23) Rapport précité § 249.

(24) Comité Economique, Comité Mixte des Echanges et des Paiements intra-européens, Comité de la Main-d'œuvre, Comités du Bois, des Textiles, des Produits chimiques, de la Productivité et de la Recherche appliquée.

(25) Elle participait aux études de conjoncture économique et elle avait le droit de prendre part avec voix consultative aux autres travaux et de présenter des propositions. Elle pouvait aussi « être invitée à se faire représenter avec voix consultative aux réunions Conseil, lorsque celui-ci examine des questions affectant en particulier les intérêts de l'Espagne » (art. 1^{er}, a, b et d, de l'Accord).

On doit signaler que cette extension des questions au sujet desquelles elle participait aux travaux, était accompagnée par une souscription générale de la part de l'Espagne aux objectifs économiques et aux obligations découlant de la Convention de Coopération Economique Européenne de 1948 (art. 2) et qu'elle s'engageait à abolir autant qu'elle pouvait, progressivement, les restrictions aux échanges et aux transactions invisibles.

Il importe encore de signaler la procédure par laquelle l'Espagne s'engageait à l'égard des décisions du Conseil. Cet engagement n'était pas automatique, mais le gouvernement espagnol devait faire connaître lors de l'adoption d'une décision par le Conseil ou après, s'il était disposé d'accepter les obligations que la décision comportait. L'Espagne d'ailleurs « s'efforçait de se conformer aux décisions de l'Organisation ». Cette procédure se rapproche, dans une certaine mesure, des mécanismes d'application des décisions par les Etats membres, et notamment de la clause échappatoire contenue aussi bien dans la Convention relative à l'O.E.C.E. (art. 1^{er}, par. 2) que dans la Convention relative à l'O.C.D.E. (art. 6, par. 2). Elle permet à un Etat membre, en s'abstenant de voter, de ne pas appliquer une décision ou recommandation, celles-ci restant pourtant applicables aux autres Etats membres. C'est seulement le principe de l'engagement qui est renversé.

Cette situation particulière de l'Espagne comme membre associé de l'O.E.C.E. a duré jusqu'au 20 juillet 1959, date à laquelle elle devint membre à part entière. L'Espagne est d'ailleurs un des signataires de la Convention du 14 décembre 1960.

C. — LA PARTICIPATION DE LA YUGOSLAVIE.

Le statut de ce pays à l'égard de l'O.E.C.E. était, du moins au début, quelque peu différent des statuts des Etats associés qu'on a examinés jusqu'ici. Depuis le 25 février 1955 et à la suite d'une résolution du Conseil, la Yougoslavie était devenue un pays observateur et participait par un représentant observateur aux séances du Conseil, des comités techniques et d'autres organismes (26). Plus tard, elle a été admise à participer aux travaux de l'Agence Européenne de Productivité, en vertu d'un accord conclu avec le gouvernement yougoslave et confirmé par le Conseil, le 27 septembre 1957.

Ces liens entre l'O.E.C.E. et la Yougoslavie ont été encore mieux normalisés après la création de l'O.C.D.E., par la conclusion d'un

(26) Rapport précité § 253.

accord (non rendu public) d'octobre 1961 entre cette organisation et le gouvernement yougoslave. La règle continue à être la représentation de ce dernier par un observateur aux séances du Conseil et des organes subsidiaires. Le représentant yougoslave peut pourtant prendre part aux débats et aux travaux de ces organes, sans avoir droit de vote, bien entendu. Pour un certain nombre de questions (27) la Yougoslavie a le droit de participer sur un pied d'égalité avec les membres de l'organisation aux débats et aux travaux des organes subsidiaires et de leurs groupes de travail. Le gouvernement yougoslave peut participer aussi aux programmes d'opérations de l'organisation, dans le domaine industriel, agricole, social, scientifique ou technique. Aux vues des règles applicables à ces programmes la Yougoslavie est considérée comme un pays membre. Enfin l'accord prévoit la participation de la Yougoslavie au financement des activités de l'organisation dans les domaines précités.

D. — REMARQUES CONCERNANT LES TROIS PRÉCÉDENTS SUSMENTIONNÉS.

On doit d'abord signaler que si la Convention de l'O.E.C.E. ne prévoyait pas l'institution de l'association, le Règlement de procédure prévoyait que le Conseil pouvait inviter le gouvernement d'un pays non membre à se faire représenter par un observateur à toutes ou à certaines des séances de l'Organisation. Cette faculté a été utilisée pour inviter les pays du Commonwealth et la Finlande (28) à participer à certains travaux. Surtout on doit noter que les pouvoirs du Conseil de modifier ce Règlement, qui contient des dispositions essentielles sur le fonctionnement de l'organisation, ont facilité la participation des non membres. La Convention de l'O.C.D.E. (art. 12 c) prévoit la possibilité pour le Conseil « d'inviter les gouvernements non membres et des organisations, à participer à des activités de l'organisation ». D'autre part, l'établissement des liens d'association a été facilitée par le pouvoir du Conseil de conclure des accords internationaux, comme les exemples préexposés l'ont prouvé (29).

On doit remarquer ensuite que dans le franchissement des étapes qui ouvrent de plus en plus les possibilités de participation à l'Etat non membre, il n'est pas bien précisé à quel moment cette participation doit être qualifiée d'association. Le terme est employé dès le

(27) Confrontations annuelles des politiques économiques, agriculture et pêcheries, domaine scientifique et technique, assistance technique, productivité, et autres domaines qui seraient fixés d'un commun accord.

(28) Rapport précité, § 253.

(29) Convention de l'O.C.D.E., art. 5 c).

début pour les Etats-Unis et le Canada, et toujours évité à l'égard de la Yougoslavie. L'association espagnole présente cependant quelques indications utiles, du moins si l'on veut croire que l'emploi de la terminologie a été fait consciemment. Tant que la participation de l'Espagne, même sur un pied d'égalité, est limitée à certains organes spéciaux, il n'est pas question d'association. Par contre on emploie ce terme dès qu'elle commence à participer aux travaux de l'organe principal, dans tous les domaines d'activité de l'organisation. Cependant il ne paraît pas que la représentation à titre d'observateur puisse seule permettre de qualifier cette relation d'association.

Nous aurons l'occasion de revenir bientôt sur la distinction et la portée de toutes ces modalités. Notons pour le moment qu'en général pour ce qui est de l'O.E.C.E. et l'O.C.D.E., la question se pose de savoir si le point déterminant est la simple participation aux travaux de l'organe principal, ou la portée et les conséquences de cette participation, ou bien encore la participation aux autres organes de l'Organisation. Signalons enfin que la participation aux organes à composition restreinte était exclue dans les précédents préexposés. Pour les Etats-Unis et le Canada cette participation devait être confirmée spécialement.

E. — LES STATUTS SPÉCIAUX ACTUELS.

A présent, trois Etats ont un statut spécial à l'intérieur de l'O.C.D.E. La Yougoslavie, dont nous avons parlé, la Finlande et l'Australie.

Le statut de la Finlande se rapproche de celui de la Yougoslavie puisqu'elle peut envoyer des observateurs, mais cette représentation n'est pas générale. Elle se limite aux réunions du Conseil où sont discutées certaines questions (30).

Le Japon avait aussi un statut spécial, comme membre de plein exercice au Comité d'Aide au Développement (31), qui a cessé depuis l'adhésion de ce pays à l'organisation (32).

Actuellement c'est l'Australie qui, sans être membre de l'Organisation, participe au C.A.D. Mais du fait que celui-ci est le seul domaine de sa participation, on ne pourrait pas parler, à propos de ce pays, de membre associé.

(30) Celles-ci sont cependant nombreuses et importantes : questions relatives au bois, aux pâtes et papiers, aux transports maritimes, à l'équipement et à l'industrie.

(31) En vertu de sa qualité de membre de l'ancien Groupe d'Aide au Développement.

(32) Invitation du Conseil du 26 juillet 1963 et Mémorandum signé le même jour avec le Japon.

§ 3. — L'association entre l'A.E.L.E. et la Finlande.

Cette association appartient à la catégorie de celles qui ont pour objet une libération des échanges, comme les associations aux Communautés Européennes. Mais nous l'examinons ici puisqu'elle n'entre pas dans l'ensemble des considérations que nous ferons dans la suite à propos de ces dernières.

La Convention de Stockholm prévoit, en dehors de l'adhésion (art. 41, par. 1^{er}), l'association d'autres pays à l'A.E.L.E. L'article 41, paragraphe 2, stipule que le Conseil peut négocier un accord entre les Etats membres et tout autre Etat, union d'Etats ou organisation internationale, créant une association caractérisée par les droits et obligations réciproques, les actions en commun et les procédures particulières qui paraissent appropriées. Ledit accord sera soumis aux Etats membres pour acceptation. Cette disposition est analogue à celle de l'article 238 du Traité C.E.E. en ce qui concerne la définition du contenu de l'accord, mais elle diffère quant à la procédure de conclusion (33). En effet, ici ce sont les Etats membres qui sont compétents, le Conseil agissant seulement comme négociateur commun.

C'est sur cette base qu'a été conclu, le 27 mars 1961, un accord associant la Finlande à l'A.E.L.E. (34). Cet accord étend en fait à la Finlande le champ d'application de la Convention de Stockholm, sauf en ce qui concerne les articles de caractère institutionnel, et sous réserve de certaines exceptions qui tiennent compte des problèmes particuliers de la Finlande (35). Ces exceptions concernent le rythme de la suppression des droits de douane, qui sera plus lent au début, et les dérogations à cette suppression, en ce qui concerne un nombre limité de produits (annexe II).

Mais, selon les déclarations finlandaises, la date de la suppression totale des droits de douane sera en définitive la même que celle prévue par la Convention de Stockholm (36). Notons qu'un accord bilatéral agricole conclu le même jour avec le Danemark complète l'association finlandaise. Ainsi les mécanismes économiques de cette association sont les mêmes que ceux de la Convention de Stockholm et des accords agricoles bilatéraux conclus entre membres de l'A.E.L.E. (37).

(33) H.G. DARWIN, *The E.F.T.A.*, in « Legal Problems of the E.E.C. and the E.F.T.A. », *International and Comparative Law Quarterly*, 1961, p. 107.

(34) Il est entré en vigueur le 26 juin 1961.

(35) GATT, *Instruments de Base et Documents Divers*, Supplément n° 10, p. 108.

(36) *I.B.D.D.*, Suppl. n° 9, p. 109.

(37) *I.B.D.D.*, Suppl. n° 9, p. 83.

L'Accord prévoit la création d'un Conseil mixte composé de représentants de chacun des Etats membres de l'A.E.L.E. et de la Finlande. Le Conseil a les mêmes fonctions et les mêmes pouvoirs que le Conseil de l'A.E.L.E. les questions correspondantes au titre des dispositions de la Convention de Stockholm.

Le Conseil mixte a repris pratiquement toutes les décisions prises par le Conseil de l'A.E.L.E. dans le domaine de la politique commerciale (38). D'ailleurs, depuis 1964, pour éviter la répétition, les débats sur le plus grand nombre des sujets intéressant également la Finlande se sont déroulés au sein du Conseil mixte (39). D'autre part la Finlande a participé aux comités secondaires de l'A.E.L.E. (Comité douanier, Comité d'experts commerciaux), et aux groupes d'études, comme membre à part entière (40).

Cette forme particulière de l'association finlandaise place la Finlande à une situation différentielle par rapport aux autres membres de l'organisation. Mais l'intégration économique ne sera pas, par hypothèse, une intégration différentielle. A ceci contribueront certainement les méthodes inventées pour l'adoption de solutions uniformes concernant l'ensemble de la zone élargie.

(38) 2^e rapport annuel de l'A.E.L.E., p. 41.

(39) 5^e rapport annuel, p. 29.

(40) 3^e rapport annuel, p. 47.

SECTION III

CONCLUSIONS RELATIVES AU CONTENU DE L'ASSOCIATION
AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN GÉNÉRAL

Avant d'aborder l'examen particulier des associations établies par les Communautés Européennes, et qui n'impliquent pas pour le moment aucune participation aux institutions communautaires, on doit se demander si les précédents qu'offre jusqu'à présent la pratique, ainsi que les règles conventionnelles de droit international relatives à l'institution de l'association, sont suffisants pour l'élaboration d'une structure d'ensemble de l'association comme notion particulière du droit international public.

A notre avis, ce problème se traduit en un autre qui est de nature méthodologique. C'est un problème de prise de position *a priori*, à savoir de vouloir ou non considérer que l'association est une institution qui exprime un certain genre de rapports et par conséquent d'essayer ou non de discerner où ces rapports existent dans la pratique. En d'autres termes, allons-nous tenir compte seulement des rapports que la pratique a qualifiés d'associations ? Ou bien allons-nous chercher ces liens, même s'ils ne sont pas qualifiés de ce nom, en laissant de côté d'autres qui ont ce qualificatif sans le mériter ?

Si l'on accepte cette deuxième position, la construction théorique de l'association devient plus facile. On peut tout d'abord se limiter à un point de départ qui est d'ailleurs fort légitime, l'association aux organisations internationales. Pratiquement, et au moins en partie, la construction dont il est question comprendra une analyse déjà faite par la doctrine et qui concerne les modalités du *membership*, ou encore mieux les formes particulières de la participation à l'organisation, par rapport à la participation à part entière (41). De ce point de vue cette analyse est légitime et elle se fonde sur une réalité, la recherche par la pratique de formules capables d'élargir le domaine d'activité des organisations internationales au-delà du cercle des Etats membres. De cette façon ce sujet ne se limite pas à un problème de terminologie mais il permet la classification des liens de participation particulière aux organisations, sur la base de leurs caractères intrinsèques ou mieux, sur la base de leur portée et de leurs conséquences.

(41) Surtout MOSLER H., *op. cit.*, pp. 297 et s.

La doctrine allemande distingue déjà une autre nature en ce que la terminologie française et anglaise qualifie d'association. Il en est ainsi pour le terme « membre associé » utilisé pour désigner la participation d'un pays à personnalité internationale limitée (il s'agirait d'un *membership* extraordinaire) (42).

Ensuite plusieurs modalités de l'association peuvent être présentées comme des formes particulières de la participation (*Sonderformen der Beteiligung*, selon Mosler). Dans cette ligne on peut parler de *membership* partiel (43) ou de *membership* de fait; ceci ne serait une association « institutionnelle » que s'il acquerrait une certaine intensité et ce serait toujours distingué de l'association des non membres (44). Mais souvent on parle aussi volontiers de *membership* associé (45).

D'un autre côté l'association contiendrait, bien entendu, un autre aspect ou plutôt une autre modalité : l'établissement d'un régime qui exclurait toute forme de *membership*, notamment par le moyen des institutions autonomes (46). Mais, ici encore, on aurait la faculté de mettre de côté ce qui, qualifié d'association, ne serait pas compatible avec la conception qui a servi dès le début de base de recherche. En plus, cet aspect devrait comprendre les analyses faites pour d'autres notions, notamment pour l'intégration et la coopération (47). On doit noter que selon certains auteurs, cette modalité est la seule à laquelle l'emploi du terme association doive être limité (48).

Par contre la construction d'une notion particulière de l'association devient plus difficile si elle procède d'une recherche des cas que la pratique a qualifiés d'association (49). On ne pourrait pas mettre de côté des précédents d'associations, vues dans ce sens, ni ajouter des rapports qui n'ont pas été qualifiés de ce nom. Bref cette deuxième méthode, a comme point de départ l'association et non le *membership*.

Sans prendre parti à présent sur ce problème méthodologique, on peut soutenir que ce qui mérite d'être entrepris à l'intérieur de ce sujet, c'est discerner les problèmes qu'il pose. Or, ces problèmes

(42) MOSLER, *op. cit.*, p. 298.

(43) WOLFRAM, *op. cit.*, p. 20.

(44) CARSTENS, *op. cit.*, p. 213.

(45) *Sociaal-Economische Wetgeving*, Zwolle, mars 1963 : *Juridische aspecten van toetreding en associatie bij der Eur. Gem.*, p. 138. CARSTENS, *op. cit.*, p. 213, note 14.

(46) Voir *infra*, p. 183.

(47) *Infra*, pp. 217 et 307.

(48) MOSLER, *op. cit.*, p. 302, parle de l'association prévue à la C.E.E. comme d'une forme de participation de non-membres. WOLFRAM, *op. cit.*, p. 27.

(49) TELCHINI, *op. cit.*, p. 318 ss.

ne doivent pas être seulement la classification des formes existantes ou concevables de l'association (ou de la participation) aux organisations internationales, mais aussi la définition d'un certain contenu de cette notion, tel que l'on puisse y faire entrer les rapports qui seront créés dans l'avenir. La première méthode peut, certes, parvenir plus facilement à ce résultat, mais il paraît quelque peu arbitraire, en l'état actuel du développement de l'institution de l'association, de faire abstraction de la pratique ou de la dépasser.

De toute façon on peut essayer de distinguer, au sujet de la participation aux organisations internationales ou de la coopération avec des pays non membres, diverses formes, telles qu'elles se présentent dans les cas préexposés, mais tout en signalant que les limites de l'association ne se trouvent pas nécessairement au passage d'une forme à l'autre.

— En premier lieu il y a l'association des pays non souverains ou non pleinement souverains qui ne se justifie que par le fait de la personnalité internationale limitée. On peut, si l'on veut, employer une autre terminologie à cet égard, et on doit, de toute façon, classer cette institution dans une espèce particulière.

— Ensuite il existe une représentation d'un pays à titre « d'observateur ». On pourrait facilement refuser de voir une association dans ce rapport. Cependant celui-ci peut présenter plusieurs modalités qui sont d'importance. Il importe d'abord de savoir à quelles séances ou à quels travaux l'observateur assiste; notamment à quels organes et au sujet de quelles matières. En plus l'observateur peut avoir le droit de parole et de proposition. C'est le cas de la Yougoslavie à l'O.C.D.E., et de ce point de vue ce rapport se rapproche du suivant.

— La « participation aux travaux de l'organisation » est une expression peu claire en elle-même; elle est largement utilisée dans le cadre de l'O.C.D.E., et l'O.E.C.E., comme on l'a vu. Elle concerne éventuellement d'autres organes, mais surtout l'organe principal de décision de l'organisation. Or, justement, en ce qui le concerne, la participation en cause ne doit pas avoir comme effet le droit de vote, ni par conséquent l'engagement du participant à l'application des décisions prises. La participation affecterait notamment les discussions, les confrontations annuelles sur la situation économique et éventuellement les programmes d'opération et autres activités, et donnerait le droit de soumettre des propositions; un vote consultatif est aussi possible (50). Cette situation appliquée à l'égard de l'Espagne dans ses

(50) L'Espagne n'avait ce droit à l'O.E.C.E. que dans le Comité exécutif.

rapports avec l'O.E.C.E. était qualifiée d'association. Cependant la distinction avec la qualité d'observateur peut être parfois difficile à faire.

— La participation peut affecter certains domaines et certains organes de l'organisation, mais dans ces limites, la participation se fait « sur un pied d'égalité ». Ce sont les précédents du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. (Espagne jusqu'en 1958). Parmi ces organes il ne peut pas y avoir l'organe principal de décision. Sur un pied d'égalité, cela veut dire que l'associé ou le participant a les mêmes droits et obligations que les membres à part entière. Cependant, si cela est parfaitement concevable dans les organisations dont les organes possèdent une grande autonomie mutuelle, il n'en est pas de même là où une hiérarchie et subordination rigoureuse limite la portée de cette égalité entre membres et membres associés.

— Enfin, une autre forme parfaitement différente ne créerait aucun lien interne à l'organisation pour se limiter à un système établi « entre » l'organisation et son associé.

Il est cependant évident qu'en pratique ces formes ne se présentent pas dans un état pur mais elles sont combinées entre elles; surtout les nécessités pratiques n'en ont créé qu'un nombre limité. L'avenir peut multiplier ces formules. Encore ne saurait-on pas distinguer, sur la base de ces précédents, où se situe exactement l'association bien qu'on puisse, si l'on veut, les qualifier tous de ce nom. La participation à l'organe central (sans droit de vote) dans les conditions précitées, peut parfois paraître déterminante, mais elle n'est pas valable pour toutes les organisations. Le statut du Conseil de l'Europe en est la preuve. Mais aussi la portée de la participation, notamment en ce qui concerne les droits et obligations et l'application des décisions, n'est pas nécessairement déterminante si elle est limitée à certains domaines. Pour ces raisons, on pourrait penser que l'association doit être un rapport défini non pas par un seul critère décisif mais par un ensemble de données créant une sorte « d'allure d'association ». Il s'agirait d'un degré (voire parfois volume) de liaison entre l'associé et l'organisation (51). Mais en dehors de ces réflexions, nous ne croyons pas qu'une définition générale de l'association aux organisations soit possible, sauf en termes négatifs ou abstraits. Deux considérations permettraient de faire cette affirmation.

Premièrement une institution ne peut pas être délimitée seulement par rapport à une limite extrême déjà donnée et suffisamment définie; elle doit être circonscrite par rapport à une autre ou à d'autres limi-

(52) On a noté que lors de l'accord du 10-1-58 entre l'O.E.C.E. et l'Espagne celle-ci souscrivait aussi aux objectifs généraux de l'Organisation.

tes. Si le *membership* à part entière se situe au-delà d'une limite de l'association, les autres limites devraient être recherchées parmi d'autres notions connues du droit international. Ces autres notions seraient-elles là « représentation par observateur », connue suffisamment dans la pratique diplomatique, ou encore les « rapports techniques », les « accords des organisations internationales », etc. ? Il ne paraît pas que le contenu de ces procédés soit suffisamment précis et rigoureux pour permettre une distinction par rapport à l'association sans pour autant que cette distinction soit dépourvue de toute valeur.

Deuxièmement et surtout, cette précision du terme « association » n'est possible que dans le cadre de chaque organisation séparément. On a vu que pour le Conseil de l'Europe elle prend un sens précis en la participation à l'Assemblée Consultative. Pour l'O.E.C.E. et l'O.C.D.E. les multiples modalités concevables s'expliquent à cause du genre de travaux et de procédures de cette organisation. L'association à base d'intégration aux Communautés Européennes est particulière à ces Communautés. Une étude séparée de chaque organisation permet de réunir les éléments qui peuvent circonscrire l'institution de l'association dans cette organisation (53). Mais cette étude, qui sera une analyse, ne sera valable pour une délimitation générale de la notion de l'association que peut-être par son résultat final, c'est-à-dire par la circonscription en grosses lignes de « l'allure de l'association ».

Il n'en reste pas moins qu'une distinction entre association institutionnelle et association conventionnelle serait assez raisonnable. Cependant, à ce propos, on pourrait faire trois remarques. D'abord, des associations dites institutionnelles ont été établies en vertu d'accords internationaux passés par l'organisation (O.E.C.E., O.C.D.E.). Ensuite, les associations purement conventionnelles sont, pour le moment, limitées aux Communautés Européennes. Enfin et surtout, les formules appliquées jusqu'à présent ne sont pas les seules concevables. Or, on aura l'occasion de voir que les solutions mixtes sont possibles. Le cas de l'association à l'A.E.L.E., est très caractéristique. En effet elle se fonde sur un accord particulier et elle fonctionne en principe sur une base autonome, mais elle a permis une participation aux organes secondaires de l'A.E.L.E. et une certaine fusion des mécanismes de décision.

Nous verrons que des solutions analogues sont concevables à l'égard des Communautés Européennes. C'est d'ailleurs l'association aux Communautés Européennes, qui constitue l'objet spécifique de notre étude.

(53) Dispositions statutaires, possibilités institutionnelles, précédents, diverses autres données.

CHAPITRE PREMIER

EXAMEN PARTICULIER DES ASSOCIATIONS AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES

SECTION I

LES ASSOCIATIONS D'ETATS EUROPEENS

§ 1. — L'association de la Grèce.

Dans le processus d'intégration amorcé à partir de 1951 en Europe par la création de la C.E.C.A., la Grèce est restée à l'écart pendant une longue période. Mais au moment où les efforts concernant l'unification européenne furent orientés vers l'extension générale du marché commun, la Grèce s'est sentie directement intéressée. Ses efforts se sont placés au début, dans le cadre des négociations pour la création d'une grande zone de libre-échange (1). Ce n'est que lorsque l'on a constaté l'échec des négociations multilatérales qu'elle s'est orientée, au début de 1959, vers l'idée d'une association à la C.E.E. (2). Mais les négociations menées dans le cadre de l'O.E.C.E. ont mis en lumière les points sur lesquels la Grèce demandait une attention et un règlement particuliers (3).

(1) J. PESMAZOGLU, *La Grèce en face des tendances d'intégration économique européenne*.

(2) Pour les raisons qui ont empêché que la démarche afférente se fasse plus tôt, voir J. PESMAZOGLU, *L'association de la Grèce avec la C.E.E.*, p. 56. Mais cette question a provoqué des débats au Parlement grec : procès-verbaux officiels, séance du 31-1-1962, p. 18.

(3) Voir : *Greece, The E.E.C. and a European Free Trade Area*, surtout les positions grecques, pp. 8-41, et 70-81.

Du point de vue politique, la Grèce avait certainement des raisons pour participer à l'effort d'unification de l'Europe comme étant déjà membre du Conseil de l'Europe, de l'O.E.C.E. et de l'O.T.A.N. Mais elle se trouvait en face d'un dilemme, dont l'aspect politique n'était qu'un des reflets de son caractère purement économique. D'une part la nécessité de garantir et de développer ses exportations, dont une grande partie était traditionnellement orientée vers les pays de la Communauté Européenne, et d'autre part, l'existence d'un niveau de développement économique très bas par rapport au niveau des pays européens industrialisés (4). C'est d'ailleurs cet écart très grand qui a imposé l'association au lieu de l'adhésion (5). Si l'option que la Grèce a finalement faite a donné lieu à de nombreux débats qui n'ont pas encore cessé, on doit signaler qu'elle représentait le souhait de la très grande majorité des hellènes qui, de leur coin méditerranéen quasi isolé, se croient pourtant être — pour des raisons d'histoire et de civilisation — au cœur de l'Europe. L'aspect politique de l'association a été ainsi vivement ressenti en Grèce, aussi bien de la part des partisans de l'association que de ses adversaires (6). D'une certaine manière, la Grèce a voulu se rattraper face à l'intégration amorcée sans elle lorsque, la première de tous les pays situés en dehors de la Communauté, elle a demandé officiellement de s'associer à celle-ci.

De la part de la Communauté, la perspective d'une intégration de la Grèce, en dépit d'une conviction relative à l'accroissement des

(4) La définition à donner aux termes « pays sous-développés » et « pays développés » permettra de classer la Grèce ; le néologisme « pays semi-développé » semble de toute façon lui convenir le mieux. Des problèmes de structure et de productivité posent les plus grandes difficultés à la perspective d'une confrontation de l'industrie avec celle des pays de la Communauté sous conditions de libre concurrence (voir DELIVANIS D., *La Grèce face à la Communauté Européenne*, in « Revue Economique », n° 5-1960, p. 739. PESMAZOGLU, *L'association, etc.*, op. cit., p. 23 ; idem., *La Grèce en face...*, etc., p. 28). Cependant une relative stabilité financière, la balance des paiements excédentaire, fait remarquable pour un pays comme la Grèce, et un développement continu et important de son potentiel industriel ces dernières années, permettaient qu'on soit plus optimiste pour les perspectives de l'avenir. (Pour la croissance de la production industrielle, voir : *Annuaire statistique de Grèce*, 1963, p. 188. ZIEGLER G., *Griechenland in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, p. 49. Voir aussi DELIVANIS, op. cit., p. 740.)

En ce qui concerne le commerce, un tiers des échanges globaux avec l'extérieur se faisait entre 1960 et 1962 en direction et en provenance des pays membres de la Communauté (*Annuaire statistique*, op. cit., XII, 8, p. 230). Mais certains produits d'exportation étaient dirigés principalement vers ces pays et surtout vers l'Allemagne, notamment le tabac (*Annuaire statistique*, p. 234).

(5) REY Jean, *L'association de la Grèce et de la Turquie à la C.E.E.*, in « Annuaire Européen », 1963, p. 50. S. VAROUXAKIS, op. cit., p. 539.

(6) Procès-verbaux des séances du Parlement grec, séance du 29-1-1962, pp. 17 et 28, séance du 7-2-1962, p. 13, du 8-2-1962, p. 10, du 14-2-1962, pp. 12, 17, etc.

échanges qu'elle faciliterait (7), créait des préoccupations concernant l'existence, au sein d'une zone développée, d'une région en retard de développement. Il n'est donc pas exagéré de dire que de la part de la Communauté aussi des considérations politiques, psychologiques (8) et idéologiques ont joué un grand rôle en faveur de la participation d'un pays pratiquement privé déjà de l'aide américaine et désireux de lier son destin à celui de l'Europe occidentale.

Certes, la réalité des négociations délicates qui se sont déroulées et les difficultés présentées par certains pays de la Communauté dans leur désir de protéger leurs intérêts agricoles (9), prouvent que les considérations matérielles ont été toujours présentes (10). Mais l'aboutissement heureux de ces négociations et les solutions souvent astucieuses qui ont été données à tant de problèmes juridiques et pratiques montrent que le désir de faciliter l'extension de l'intégration européenne a été un facteur déterminant (11).

A. — LA CONCLUSION DE L'ACCORD D'ATHÈNES.

La demande d'association du gouvernement grec a été soumise le 8 juin 1959 au Conseil des ministres de la Communauté qui a donné mandat à la Commission de commencer des discussions préliminaires. Les négociations formelles en vue de l'association n'ont commencé qu'en mars 1960. L'Accord a été paraphé le 30 mars 1961 et signé à Athènes le 9 juillet 1961 par les représentants des gouvernements des Six et du Conseil des Ministres de la Communauté d'une part, et par les représentants du gouvernement grec d'autre part. La longue durée des négociations était due au fait qu'une telle association était envisagée pour la première fois (12). La consultation de l'Assemblée Parle-

(7) Ces échanges ne constituent qu'un petit pourcentage du commerce extérieur des Six. Mais ils sont importants pour certains produits, notamment le tabac. (Voir P. ERDMAN, P. ROGGE, in *Die E.W.G. und die Drittländer*, p. 240 et ss.)

(8) MASSON, *L'Association de la Grèce au Marché Commun*, in « Droit Européen », 1961, p. 381.

(9) Il paraît que le volume des contingents ouverts immédiatement en faveur de la Grèce, a été calculé comme un pourcentage des exportations italiennes vers les autres pays de la Communauté.

(10) ROUCOUNAS Em., *La C.E.E. et l'association de la Grèce avec elle*, p. 47, note 2.

(11) J. PESMAZOGLU, *La Grèce et l'édification de l'Europe*, in « Chronique de politique étrangère », 1964, p. 667.

(12) On a déclaré ou soutenu que cette durée était due à la préoccupation que la première association serait un précédent qui servirait de modèle par la suite (4^e rapport gén. sur l'activité de la Communauté, p. 204. Griechenland und die Europäische Integration, in *Europa Archiv*, 1961, n° 15, p. 418). Mais on peut difficilement penser qu'une telle préoccupation prenait suffisamment de place parmi tant de problèmes matériels concrets.

mentaire Européenne n'a été demandée qu'après la signature, ce qui a donné lieu au débat bien connu (13) entre l'Assemblée et le Conseil. L'Accord, soumis ensuite aux parlements nationaux des Six et de la Grèce, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1962.

B. — LES LIGNES GÉNÉRALES DU RÉGIME DE L'ASSOCIATION.

1. *L'établissement de l'union douanière.*

Inscrit dans la ligne de l'intégration économique européenne, l'Accord d'Athènes est un accord régional qui prévoit en premier lieu l'instauration d'une union douanière entre les territoires des Parties Contractantes. A l'instar de la méthode suivie par les Traités de Paris et de Rome, le franchissement des étapes de cette union est fixé dans l'Accord sous forme d'un calendrier. L'union douanière doit comprendre l'ensemble des échanges des marchandises entre les Parties (art. 6) mais sa durée n'est pas uniforme à cet égard : l'abolition des droits de douane doit intervenir progressivement dans une période de transition de douze ans (art. 6 et 14, par. 3 et 4). Pour certains produits, ceux figurant à l'annexe I de l'Accord, la Grèce éliminera les droits de douane dans une période de vingt-deux ans. Il s'agit de produits représentant un pourcentage assez élevé des importations grecques en provenance de la C.E.E. (14) et pour lesquels la libération de 12 ans ne suffirait pas. En effet ces produits qui font l'objet d'une fabrication en Grèce, ne pourraient pas parvenir aussi rapidement à affronter avec efficacité la concurrence des produits homologues importés de la Communauté (15).

Pour ce qui est des restrictions quantitatives, un régime de réductions successives est aussi prévu, qui conduira à leur abolition complète au plus tard vingt-deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord (art. 25 et 26). Pour les produits déjà libérés le standstill sera appliqué (16). Dans les mêmes conditions sont abolis les droits de douane à caractère fiscal (17).

(13) *Infra*, p. 137.

(14) 30 % environ. Doc. L/1829 du G.A.T.T., § 6.

(15) Cependant du côté grec même cette démobilisation comparativement lente présente de graves dangers. Surtout la crainte que l'industrie grecque ne soit condamnée à disparaître à cause de la concurrence du Marché Commun a été vivement exprimée dans le Parlement et continue à se manifester encore.

(16) L'échelonnement de la libération totale des échanges n'empêche pas cependant que celle-ci sera intervenue pour une très grande partie bien avant cette date ultime. On doit même noter que, dans une grande mesure, la libération contingente existe déjà dans les échanges des Parties Contractantes.

(17) Mais ils peuvent être remplacés par une taxe intérieure. Pour la distinction entre les droits de douane et les taxes d'effet équivalent dans la pratique administrative grecque, voir D. PSAROS, *La C.E.E. et la Grèce*, p. 350.

De l'autre côté, en ce qui concerne les importations des Etats membres en provenance de la Grèce, le Protocole n° 6, dont l'application constitue pour l'immédiat l'effet le plus important de l'association, prévoit que les Etats membres appliquent les droits de douane qu'ils appliquent entre eux à la date de l'entrée en vigueur de l'Accord et étendent par la suite toutes les réductions successives qu'ils effectuent entre eux en vertu des dispositions du Traité C.E.E. et des décisions d'accélération du rythme de désarmement tarifaire (18) (19). Il en va de même pour les restrictions quantitatives qu'ils appliquent entre eux.

La période plus longue de vingt-deux ans n'est pas une exception prévue uniquement en faveur de la Grèce (20). En effet elle constitue la durée ultime du maintien de restrictions de la part aussi bien de la Grèce que de la C.E.E. (art. 25, par. 5 et 26, par. 8). Le principe est cependant la période de 12 ans.

A côté de l'élimination complète des restrictions tarifaires et contingentaires, une union douanière requiert aussi la substitution aux tarifs douaniers nationaux d'un tarif extérieur commun. En fait, dans le cas de l'association grecque, il ne s'agit pas d'un rapprochement des deux Parties vers une mesure commune, mais d'un « alignement » du tarif grec sur le Tarif Douanier Commun. L'échelonnement de cet alignement dans le temps n'est pas uniforme; il diffère selon le taux des droits de douane grecs par rapport au Tarif Douanier Commun et les catégories de produits. Ainsi tandis que pour certaines positions un alignement total interviendra trois ans après la mise en vigueur de l'Accord, le tarif douanier commun est appliqué intégralement à la fin de la vingt-deuxième année.

2. Le régime relatif aux produits agricoles.

C'est le domaine qui présente le plus grand intérêt pour la Grèce puisque l'essentiel de ses exportations — du moins pour l'immédiat — consiste en produits agricoles, et que l'agriculture est un secteur principal de son économie. Les avantages immédiats qu'elle attendait

(18) De la part de la Communauté la démobilitation tarifaire à l'importation des produits industriels en provenance de la Grèce était de 80 % au 1^{er} janvier 1966 (à compter sur les droits en vigueur au 1^{er} janvier 1957).

(19) Il s'agit incontestablement d'un régime de faveur pour la Grèce. Il s'explique par le fait que les économies des Six ne craignent pas la concurrence des produits grecs, même si elles n'obtiennent pas de contreparties égales dans le marché grec.

(20) Aux exceptions précitées on doit ajouter la possibilité reconnue à la Grèce (seule ou avec le concours du Conseil d'association), de différer les dérogations de l'article 18 jusqu'à la fin de la période plus longue; de même pour l'alignement complet sur le T.D.C. (art. 20, § 3).

concernaient surtout la garantie et l'amélioration de ses ventes de produits agricoles dans le Marché Commun. Cependant la question présente deux aspects. L'un concerne les exportations grecques dont il est question (l'intérêt grec porte surtout sur les produits ou les qualités non suffisamment produits dans le Marché Commun, tabac, fruits, fruits secs, etc.), l'autre concerne les produits les plus importants de l'agriculture des Six (céréales, viandes, sucre, etc.) dont certains ne sont pas suffisamment produits en Grèce.

Mais avant tout l'agriculture est l'objet de mesures de protections spéciales aussi bien de la part des gouvernements des Etats membres de la Communauté que de la part de la Grèce. Les premiers sont déjà dans la voie de l'adoption d'une politique commune et de toute façon cette politique était prévue dans le Traité C.E.E. Si donc l'agriculture devait être comprise parmi les domaines de l'association, on devait forcément tenir compte de la politique agricole commune et de la politique agricole grecque. Ces politiques ne vont pas fondre en une politique commune, mais elles seront simplement « harmonisées » (21).

En anticipation de l'harmonisation, la libération tarifaire et contingentaire effectuée entre les Etats membres, est étendue en faveur de la Grèce (22) à un certain nombre de produits figurant dans la liste de l'annexe III (notamment fruits et légumes) (art. 7, par. 1^{er}). D'autre part, des contingents en faveur de certains produits agricoles grecs d'importance particulière pour la Grèce (23) étaient ouverts dès l'entrée en vigueur de l'Accord de la part des Etats membres de la Communauté, tandis qu'une forte réduction des droits de douane était appliquée à la même date pour certains autres (24). En effet, ce sont là de véritables avantages consentis en faveur de la Grèce dont l'effet immédiat devait être un des moyens de renforcement de l'économie grecque pendant la période transitoire.

(21) Pour le sens de ce terme, en général, voir *infra*, p. 220.

(22) La Grèce procède aux réductions du rythme normal (période de 12 ans), pour les produits de l'Annexe III, tandis qu'en vertu du Protocole n° 13, elle doit libérer l'importation de certains produits de l'annexe II, viandes, sucre, etc., intéressant l'exportation des Etats membres, selon le rythme plus lent prévu aux articles 15, 26 et 27.

(23) Vins, agrumes, raisins, pêches (Protocole n° 14 et 18).

(24) 50 % à compter sur les droits en vigueur au 1^{er} janvier 1957, en ce qui concerne le tabac brut et les raisins secs (Protocoles n° 15 et 17). Les droits de douane sur ces produits seront d'ailleurs complètement supprimés dans cinq et six ans respectivement, et les Etats membres adopteront en même temps le tarif douanier commun sur ces produits. Au 1^{er} janvier 1966, les réductions sur les raisins secs ont été portées à 90 % par rapport aux droits en vigueur avant l'établissement de l'association. Sur le tabac elles seront de 80 % au 1^{er} janvier 1967 (3^e rapport annuel sur l'activité du Conseil d'Association, points 23-25).

L'harmonisation des politiques agricoles.

S'agit-il vraiment d'une harmonisation de la politique agricole de la Communauté et de la politique agricole grecque ? En dépit de l'expression de l'article 33, alinéa 1^{er}, il paraît qu'ici encore il s'agit d'un rapprochement (25) sinon d'un alignement que la Grèce doit effectuer vers la politique agricole commune (26) (27).

Selon l'article 33, alinéa 3, l'harmonisation a pour but d'assurer l'égalité de traitement des produits des Etats membres de la Communauté et de la Grèce dans l'espace de l'association. Pratiquement cela signifie que ces produits doivent jouir de conditions de protection semblables, ou au moins d'effet équivalent. Mais la complexité des mécanismes d'organisation des marchés pose les plus grands problèmes à l'interprétation de cette disposition. En effet, à l'égard de la libération des échanges des produits agricoles, les réglementations spéciales sont bien entendu concevables, mais cette libération même n'est pas concevable sans que soient harmonisés les régimes de protection et de commerce des produits agricoles en vigueur à l'intérieur de chaque Partie. Ici donc, le rapport Communauté-Associé doit nécessairement s'étendre et aboutir à un règlement d'ensemble de la question de la protection et du commerce des produits agricoles des Parties.

Les dispositions des articles 36 et 41 sont un argument en faveur de cette opinion. En attendant l'harmonisation, l'article 41 permet aux Etats membres avant l'établissement de la politique agricole commune et à la Communauté après l'établissement de cette politique, d'appliquer pour certains produits un système de prix minima dans le cas où la libération des échanges à l'égard de la Grèce est susceptible de conduire à des prix de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39 du Traité (28). Au-dessous de ces prix minima, les importations peuvent être « soit temporairement suspendues ou réduites, soit soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum ». Cette disposition reste en vigueur jus-

(25) Dans ce sens, PSAROS, *op. cit.*, p. 413.

(26) L'article 35, al. dernier, précise qu'en déterminant les conditions de l'association le Conseil s'inspire des principes de l'organisation du marché choisie par la Communauté pour le produit considéré.

(27) En effet, puisque, comme nous le verrons, l'harmonisation ne peut pas affecter uniquement les échanges entre la Communauté et l'associé — il faudrait plutôt dire qu'elle n'est pas concevable dans ce sens — et que l'établissement de la politique agricole commune ne pourra pas être essentiellement influencé par l'associé, c'est ce dernier qui devra se rapprocher de la première. Sinon, tout éloignement se ferait dans le sens de la disparité entre le système de protection et de commerce des produits agricoles de la Communauté et de celui de l'associé.

(28) Stabilisation des marchés, garantie d'un niveau de vie équitable, etc.

qu'à la décision du Conseil d'association prévue à l'article 35 (décision qui doit fixer les conditions de l'harmonisation et de la libération des échanges entre la Communauté et la Grèce), ou jusqu'à l'expiration des délais de deux ans et un an prévus à l'article 36 et dans lesquels le Conseil d'association doit fixer le régime applicable au cas où la décision précitée ne serait pas intervenue (art. 41, par. 4). Après l'expiration de ces délais, la disposition de l'article 36 prévoit qu'en général les Parties sont libres de prendre toute mesure qu'elles considèrent appropriée (donc recourir aussi aux prix minima), à condition que le régime appliqué aux échanges du produit en question soit au moins aussi favorable que celui applicable aux importations des Etats bénéficiant du traitement général de la nation la plus favorisée (29). Par conséquent, sans l'harmonisation et en dépit du régime de libération prévu en anticipation de celle-ci, les échanges des produits agricoles ne pourront pas être vraiment libérés.

Il est vrai que les produits qui font actuellement l'objet de réductions tarifaires et contingentaires (Annexe III) et que la Grèce exporte, ne seront pas soumis aux prélèvements que la politique agricole commune fixerait (éventuellement). Mais les exportations grecques de l'Annexe II seront soumises au système des prélèvements (dont certains sont déjà fixés), lesquels ne pourront pas être considérés comme des taxes d'effet équivalent (30).

C'est sous cet angle qu'on doit interpréter le principe posé à l'article 33, alinéa 1^{er}, selon lequel le fonctionnement et le développement de l'association pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'harmonisation progressive des politiques agricoles de la Communauté et de la Grèce.

En vue de faciliter cette harmonisation, la Communauté « tient compte d'une manière efficace de la situation particulière des possibilités et des intérêts de l'agriculture hellénique » lors de l'établissement de la politique agricole commune (art. 33, al. 2). Cet engagement de la Communauté est stipulé en termes non équivoques, mais il convient d'examiner quelle portée il peut avoir en pratique. Tenir compte des problèmes particuliers de l'agriculture grecque, cela veut dire que la politique agricole commune doit prendre une forme et un contenu tels, qu'elle puisse, en principe, s'étendre à la Grèce. Dans la mesure où les exigences grecques ne vont pas à l'encontre des positions des Six, la politique agricole commune peut être formulée dans ce sens. Mais il paraît un peu difficile de penser que les solutions acquises après tant de discussions et de compromis difficiles entre les

(29) Pour le sens de cette clause, voir *infra*, p. 306, note 63.

(30) Protocole n° 12.

Six, feront une part aux préoccupations grecques, en ce qui concerne la politique sur les produits agricoles les plus importants du Marché Commun. C'est pour cela que cette disposition ne jouera pleinement — elle doit jouer dans ce cas — que relativement à l'adoption de la politique commune sur certains produits, dont la Grèce est ou pourra être un fournisseur important du Marché Commun (ex. tabac et agrumes) (31).

De toute façon, des communications mutuelles sont prévues entre la Grèce et la Communauté, ainsi que des consultations au sein du Conseil d'association (art. 33, al. 2 et 34).

La procédure de l'harmonisation est décrite à l'article 35 : la Communauté déclare d'abord que les dispositions essentielles pour la mise en œuvre de la politique agricole commune ont été définies pour un produit. La Grèce déclare si elle est prête à procéder à l'harmonisation. Dans le cas affirmatif, le Conseil d'association décide des conditions de l'harmonisation, de la libération des échanges et de l'adoption par la Grèce du Tarif Douanier Commun.

Déjà, pendant la première session du Conseil d'Association le 12 novembre 1962, la Communauté a fait la déclaration prévue à l'article 35, pour les cinq Règlements déjà approuvés (céréales, viandes, porcines, viandes bovines, œufs, fruits et légumes). La Grèce s'est déclarée prête à procéder à l'harmonisation (32). Par la suite, la Grèce a précisé qu'elle acceptait en principe les Règlements sur les cinq produits précités, et que la solution des problèmes particuliers de l'agriculture grecque pouvait être trouvée dans les possibilités ouvertes par ces Règlements. Mais le point essentiel qui a donné lieu à des discussions difficiles et non encore résolu, concerne le sens et la portée de l'harmonisation. Le gouvernement grec considère qu'une harmonisation doit comprendre la participation de la Grèce aux institutions et aux mécanismes financiers de la politique agricole commune.

(31) Pour le tabac, une place particulière aux intérêts grecs a été faite en vertu du Protocole n° 16. En effet, pendant les deux premières étapes de la période de transition prévue dans le Traité C.E.E., la politique agricole commune n'est pas établie ou modifiée sans l'avis conforme du Conseil d'association. Après la fin de la 2^e étape, la Communauté, en définissant la politique commune sur le tabac, ne doit pas « porter atteinte au maintien et au développement des importations grecques, telles qu'elles résultent de l'application de l'Accord et du Protocole n° 16 ». D'ailleurs, « si la Grèce n'est pas en fait en mesure d'harmoniser sa politique avec la politique commune du tabac, elle conserve sous une forme appropriée un montant d'importations dans la Communauté égal à celui qu'elle a atteint à ce moment ». Quelle serait cette forme appropriée ? On peut soutenir qu'elle doit consister non seulement en une préférence vis-à-vis des importations des pays tiers, mais aussi éventuellement en des conditions d'écoulement telles que le volume d'importations atteint puisse être maintenu.

(32) 1^{er} rapport annuel, p. 24.

Cette position n'est pas acceptée de la part de la Communauté (33). Bien que les arguments de part et d'autre aient porté sur les possibilités et les problèmes précis que poserait cette perspective (34), le débat essentiel a été et est encore un débat de principe (35).

La thèse grecque présente des arguments qui reviennent aux engagements de base contenus dans l'Accord et relatifs à l'agriculture. La libération des échanges des produits agricoles, ne sera possible, que par l'harmonisation des politiques agricoles communes. Or, les organes et les mécanismes financiers de la politique agricole de la Communauté, font partie intégrante de cette politique. L'harmonisation ne serait pas concevable sans une liaison de l'associé au même système qui régira la production et le commerce des produits agricoles des Six, liaison qui est la seule solution qui garantisse un traitement égal des mêmes produits de l'associé.

La thèse de la Communauté consiste à dire en premier lieu que cette participation de la Grèce n'est pas prévue dans l'Accord (36) (à quoi les Grecs répondent qu'elle ne pouvait pas être prévue, puisque, au moment de la signature de l'Accord, on ne connaissait pas le contenu que prendrait la politique agricole commune). Ensuite la participation aux organes et notamment au F.E.O.G.A., organisme à structure complexe, pose un problème de contribution financière dont la part qui reviendrait à l'associé est trop grande pour qu'il puisse la supporter.

Les propositions de la Communauté vont plutôt dans le sens du parallélisme des solutions adoptées par la Communauté et de celles

(33) Voir : *Deux ans d'association de la Grèce à la C.E.E.*, in « Revue du M. C. », n° 77, p. 61.

(34) La recommandation de la Commission parlementaire d'association C.E.E.-Grèce du 30 juin 1964, ainsi que la résolution du 21 septembre 1964 (même contenu) du Parlement Européen, admettent que « l'Accord d'Athènes n'exclut nullement l'accélération de l'harmonisation et que le Conseil d'association doit envisager les mesures appropriées permettant à la Grèce de bénéficier des avantages correspondant aux obligations accrues qu'elle se déclare prête à assumer ». Quoique cette position semble favoriser légèrement la thèse grecque, il ne paraît pas qu'il y ait prise de position à l'égard du problème précis d'utilisation par la Grèce des mécanismes financiers de la politique agricole commune (Doc. n° 65, du 21 septembre 1964).

(35) Par contre, la recommandation de la même Commission sur le 2^e rapport du Conseil d'Association, adopte une attitude bien plus hardie : elle propose que dans une première phase, la Grèce suive la mise en place des mécanismes de la politique agricole de la Communauté, d'une façon parallèle et sous sa propre responsabilité, mais avec possibilité de participation d'un de ses représentants, avec voix consultative, aux organes de la politique agricole commune. Dans une deuxième phase, « de façon automatique », la Communauté participerait financièrement, par des moyens progressifs, à un fonds agricole grec, qui fonctionnerait parallèlement et sur le modèle du F.E.O.G.A. Une participation d'un représentant de la Commission correspondant à la précédente, devrait être permise.

(36) Revue du M. C., n° 77, *op. cit.*, p. 61.

à adopter par la Grèce. En d'autres termes, un organisme grec analogue au F.E.O.G.A. pourrait jouer le rôle de ce dernier.

Il est évident que derrière cette controverse se cache un problème économique et politique fondamental. Il s'agit de savoir si l'agriculture et en général l'économie des Six sera solidaire de l'agriculture grecque. Cela s'exprimerait par le principe de la responsabilité communautaire qui devrait régir l'ensemble de l'espace vert de la Communauté (37) et de l'associé (38).

De toute façon on doit admettre qu'un système d'harmonisation parfaitement parallèle comporte beaucoup d'inconvénients :

— Sur le plan des organes subsidiaires de la politique agricole commune (Comité permanent des structures, Comité de gestion, F.E.O.G.A.), parce que leur action influe soit sur les structures, soit sur les prix, soit surtout sur le soutien des prix ou des exportations.

— Sur le plan des organes de décision parce qu'ils ont un rôle permanent sur la fixation ou la constatation des prix (indicatifs, mondiaux), et sur le soutien de la production et des exportations (restitutions de la Commission). Des disparités dans le soutien des prix et des exportations seraient inévitables.

Pour le moment aucun accord n'est intervenu sur ce point capital. Mais après une phase qui semblait conduire à l'impasse, les discussions étaient entrées à nouveau dans un bon chemin. Le Comité d'association a rédigé un rapport (déposé le 23 avril 1965), qui établit les points sur lesquels existe un accord ou un désaccord entre la Communauté et la Grèce : l'accord existe sur le but essentiel de la politique agricole commune, à savoir l'unification des prix (39), ainsi que sur l'octroi de certains délais ou l'admission de modalités pour l'application des principes de la politique commune à la Grèce; le désaccord concerne toujours la participation aux organes de cette politique, ainsi que le problème du financement en général; il a été encore manifesté à la 4^e réunion du Conseil d'association (avril 1967).

(37) Sur le principe de la responsabilité communautaire à l'intérieur de la Communauté, voir J. R. VERGÈS, *Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives*, in « Revue trimestrielle de Droit européen », pp. 181-197.

(38) Il semble cependant que la Communauté tout en manifestant sa volonté de parvenir à des solutions pratiques, n'a pas voulu accepter ce principe; les positions de principe restent toujours les mêmes (voir 2^e rapport annuel sur l'activité du Conseil d'association, § 16, 3^e rapport, § 15).

(39) Il est cependant malaisé d'imaginer comment la Grèce suivra chaque fois la fixation des prix indicatifs par le Conseil de la C.E.E.

3. Les autres dispositions de l'Accord.

a) Les règles de fonctionnement de l'union douanière.

A l'intérieur de cette union douanière le libre jeu de la concurrence doit être permis et la libre circulation des personnes (40) (41), des capitaux et des services doit être assurée dans les conditions et modalités fixées par le Conseil d'association. Dans l'Accord, seuls les principes sont énoncés, et ces principes sont ceux inscrits dans le Traité instituant la C.E.E. (art. 41, 44 et 55, 52). Le véritable problème de l'association grecque sera de savoir dans quelle mesure leur mise en œuvre s'éloignera des règles en vigueur ou futures de la C.E.E. (42). D'autres dispositions valables à l'intérieur de la Communauté, notamment les règles sur les transports, seront étendues à la Grèce par décision du Conseil d'association, en tenant compte de sa situation géographique particulière (art. 50).

En plus, certaines règles relatives à la fiscalité sont déjà prévues et interdisent l'utilisation par chaque Partie de mesures fiscales dans un but de discrimination à l'égard des produits de l'autre partie. On doit ajouter qu'un « rapprochement » des dispositions législatives réglementaires et administratives doit faciliter dans l'avenir le fonctionnement correct du marché établi par l'association (43).

b) L'union économique.

L'intégration de la Grèce ne se limite pas à l'établissement d'une simple union douanière. Elle doit évoluer vers une union économique qui sera manifestée par la coordination de la politique commer-

(40) En dehors de l'établissement des personnes physiques et morales, qui ne soulève pas en principe de grandes difficultés, c'est la libre admission de la main-d'œuvre grecque dans le territoire des pays membres de la Communauté qui posera les plus grands problèmes.

Cependant, les capacités de la Grèce comme fournisseur de main-d'œuvre ne sont pas illimitées. Un très grand nombre de travailleurs a été déjà absorbé par les pays de la Communauté (surtout par l'Allemagne) en vertu de conventions bilatérales, de sorte que l'établissement d'une libre circulation est un danger de troubles non pour la Communauté mais pour la Grèce, du fait du départ massif qu'il provoquerait. Ce départ est déjà présenté comme un danger économique et national. (Voir J. PESMAZOGLU, *La Grèce en face des tendances*, etc., *op. cit.*, p. 21. *Idem.*, *Le sens de l'Accord d'Athènes*, Bulletin de la C.E.E., n° 9-10, 1962, extrait p. 8).

(41) Voir aussi, ZIEGLER, *op. cit.*, p. 79.

(42) *Infra*, p. 217.

(43) Etant donné que cette matière, même à l'intérieur de la Communauté ne constitue pas encore un secteur entraîné dans le courant de l'intégration, le Conseil d'association émet seulement des recommandations aux Parties, les invitant à prendre des mesures appropriées (art. 57).

ciala et la politique économique générale (politique monétaire, financière, politique de conjoncture) (44) et l'harmonisation des politiques agricoles.

Aucune politique « commune » n'est prévue, mais il n'est pas exclu qu'on parvienne à un tel résultat (45). L'union économique aussi sera réalisée par des décisions du Conseil; seules ses grandes lignes sont prévues dans l'Accord, et des références fréquentes sont faites aux principes énoncés dans le Traité C.E.E.

c) *La contribution financière au développement de la Grèce.*

Afin de favoriser le développement de l'économie hellénique, pour que celle-ci puisse, sans danger, effectuer son intégration dans le Marché Commun, les gouvernements des Six se sont mis d'accord pour octroyer des prêts visant le financement des investissements en Grèce, qui atteindront un taux de 125 millions de dollars (Prot. n° 19). Ces prêts sont accordés après l'examen de projets d'investissement, que le gouvernement grec et les entreprises grecques soumettent à l'organisme que la Communauté indique (46). Ces investissements seront en principe de long terme; leur amortissement peut s'étendre jusqu'à vingt-cinq ans. Les prêts peuvent bénéficier de conditions spéciales lorsqu'ils portent sur des investissements à rentabilité éloignée, notamment ils peuvent être assortis d'un taux d'intérêt assez bas (par. 3).

Les réticences initiales à l'octroi de prêts pendant la négociation de l'Accord, n'étaient pas complètement étrangères à l'hostilité de la B.I.R.D. De toute façon, sur le plan technique, la B.E.I. a demandé et reçu un mandat de la part des Six gouvernements, pour financer des projets jusqu'à une première tranche de 40 millions d'U.C. (47). Ainsi les gouvernements couvrent d'une part la bonification des intérêts et d'autre part ils sont responsables dans la marge de cette somme, même si elle est empruntée auprès du capital privé.

d) *Les buts de l'Accord.*

Le préambule et l'article 2, paragraphe 1^{er} de l'Accord, déterminent les buts que vise l'établissement de l'association.

(44) Des règles qui prescrivent les mesures nécessaires au fonctionnement correct de l'union douanière sont déjà prévues. Ainsi les Parties doivent autoriser tous les paiements afférents aux échanges de marchandises, de services et de capitaux, ainsi que les transferts de capitaux et de salaires dans la mesure où ces secteurs sont libérés en vertu de l'Accord (art. 61).

(45) *Infra*, p. 220.

(46) Cet organisme est la Banque Européenne d'Investissement (Accord interne des six gouvernements, relatif au Protocole 19).

(47) Pour la question d'un accès général à la B.E.I. après l'épuisement du prêt, voir *infra*, p. 212.

Les expressions employées sont devenues presque classiques, « renforcement continu et équilibré des relations commerciales, développement accéléré de l'économie, relèvement du niveau de vie du peuple hellénique ». Dans une grande partie, ce sont les mêmes buts que ceux du Traité instituant la C.E.E. (48). La création de l'association est un moyen d'atteindre ces buts. C'est dans cette même ligne qu'on doit inscrire la disposition de l'article 72 qui prévoit la possibilité de l'adhésion de la Grèce à la Communauté, lorsqu'elle sera à même d'accepter les obligations découlant du Traité C.E.E. Il s'agit, en effet, d'un but lointain, et pas d'un moyen, puisque par présomption, au moment où cette hypothèse serait envisagée, les buts immédiats et aussi dans une grande partie les buts lointains seraient déjà atteints. Aucun délai n'est prévu pour cette adhésion; elle ne doit donc pas forcément intervenir après l'expiration de la période transitoire de l'association (49).

C. — LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE L'ASSOCIATION.

Pour la mise en œuvre et la gestion du régime prévu par l'Accord d'association, un Conseil d'association est institué et muni de pouvoirs assez étendus. C'est par ses décisions que les principes et les objectifs immédiats prévus dans l'Accord seront déterminés en règles et mesures détaillées et réalisés dans des délais et selon des modalités précis. Le caractère fondamental de ce Conseil est sa composition paritaire. Il est composé d'une part de membres des gouvernements des Etats membres, du Conseil et de la Commission de la Communauté et d'autre part de membres du gouvernement hellénique; il se prononce toujours à l'unanimité (art. 65). L'Accord ne prévoit pas d'organe indépendant qui pourrait jouer un rôle analogue à celui de la Commission de la C.E.E. La création d'un Comité d'association, prévue à l'article 66, par décision du Conseil d'association (50), pour assurer la continuité de la coopération nécessaire au bon fonctionnement de l'Accord, ne correspond nullement à l'institution d'un organe exécutif. Il en est de même pour la possibilité de création de tout autre organe propre à l'assister à l'accomplissement de sa tâche (51).

(48) PSAROS, *op. cit.*, p. 368.

(49) Selon D. PSAROS, *op. cit.*, p. 335, les conditions de l'article 72 pourraient être remplies avant la réalisation de tous les buts immédiats de l'Accord; ces conditions étant en fait le développement et le bon fonctionnement de l'économie grecque dans le Marché Commun.

(50) Décision n° 4/62 du 8 novembre 1962. Le Comité est composé de la même façon que le Conseil d'association.

(51) Un Comité de coopération douanière a été institué par la décision n° 3/62 du Conseil (Premier rapport annuel, p. 9). Une convention de coopération doua-

La coopération entre le Parlement Européen et le Parlement hellénique (prévue à l'art. 71) a déjà été réalisée par la création d'une Commission Parlementaire d'Association composée de 30 membres (52).

Un tel système de coopération qui doit parvenir à une intégration de l'économie grecque à l'économie de la Communauté devait aussi prévoir le mode de règlement des différends qui naîtraient entre les Parties au fur et à mesure de sa mise en œuvre. L'article 67 prévoit une procédure compliquée d'arbitrage, dans le cas où le Conseil d'association n'a pas pu régler le différend qui lui a été soumis ou n'a pas pu désigner une juridiction existante (éventuellement la Cour des Communautés), qui exercerait cette fonction (53).

D. — LES CARACTÈRES DE L'ASSOCIATION GRECQUE.

1. *L'intention d'intégration de la Grèce dans la Communauté.*

Les objectifs ou les buts lointains que certains accords déclarent poursuivre, ne sont très souvent que des éventualités souhaitables; ce qui est visé est bien plutôt un régime immédiat ou facilement prévisible d'avantages réciproques ou unilatéraux. Les moyens mis à la disposition de cette entreprise, les conditions et surtout la rigueur qui entourent les efforts communs, permettent de prévoir avec plus ou moins d'exactitude si les objectifs et les buts lointains ont une chance d'être atteints (54).

Dans le cas de l'association de la Grèce, on doit constater que les Parties ont envisagé sérieusement l'établissement de l'union douanière et plus ou moins de l'union économique. Certes, pour atteindre cette dernière, les moyens prévus manquent de rigueur, mais son établissement — quoique éventuellement sous forme particulière par rapport à l'union économique des Six — sera un complément nécessaire de l'union douanière. La raison essentielle en est que l'établissement progressif de l'union douanière sera l'effet d'automatismes, dans le sens

nière a été d'ailleurs élaborée au sein du Conseil et a été conclue entre la Communauté, les gouvernements des Etats membres et la Grèce.

(52) *Infra*, p. 238. Elle s'est déjà réunie trois fois.

(53) *Infra*, pp. 192 et 240.

(54) Par contre, pour attribuer à un régime la qualification d'association, nous ne suivrons pas cet ordre d'idées. A cet égard, nous utilisons la notion de la « virtualité » des caractères que présente et des perspectives qu'ouvre un accord dit accord d'association (*infra*, pp. 196 et 315). Du point de vue juridique cette deuxième méthode est justifiable. Puisque virtuellement certains résultats sont accessibles, on peut tenir compte de cette possibilité pour caractériser le régime amorcé par la conclusion de l'accord. (Voir aussi *infra*, pp. 56 et 195). Mais si l'on veut établir quelle est la perspective d'une intégration amorcée, les critères doivent avoir une base réaliste.

que l'engagement afférent est assumé de façon précise et détaillée dans l'Accord d'association; les Parties sont obligées de procéder graduellement à la libération des échanges et d'adopter le tarif douanier commun sans pouvoir prétendre de manifester à nouveau leur volonté en vue de « négocier » les modalités d'application de la libération en cause (55).

2. La « décision » moyen fondamental de la mise en œuvre de l'association.

De plus, le moyen fondamental qui régit la mise en œuvre de l'association en tant que ses domaines sont en cause, est la « décision » du Conseil d'association et non les consultations. Il est vrai que l'association grecque est aussi un cadre de consultations, mais pas principalement. Les consultations ne concernent en principe que l'action parallèle de chaque Partie dans son ordre intérieur (notamment établissement des politiques communes de la C.E.E.) et dans ses rapports avec les pays tiers (56). On doit admettre cependant que ces consultations portent souvent sur des questions de première importance dont la solution affectera fortement les rapports propres de l'association tels que nous les avons conçus. D'ailleurs dans un certain nombre de cas les consultations concernent des actions qui affectent les rapports directs des Parties (57). Bien entendu enfin, dans bon nombre de cas, seulement des « recommandations » sont prévues. Etant donné que l'unanimité est exigée aussi pour les recommandations, on aboutit à un système analogue aux consultations.

(55) Dans quelle mesure ceci est parfaitement vrai, ceci peut être une question contestable. En effet, dans de nombreuses questions propres à l'établissement de l'union douanière, le Conseil d'association doit décider des solutions qui ne sont pas données dans l'Accord; des accords internationaux peuvent encore paraître nécessaires. Il en fut ainsi pour la coopération douanière en général. La question des « marchandises en libre pratique » (art. 7, § 1 b et 2 et art. 10, § 4) à l'égard de laquelle les Parties gardent une certaine marge de liberté, la question du prélèvement d'un droit de douane pour le commerce de perfectionnement (produits non originaires) (art. 8), sont quelques exemples qui prouvent que pour l'établissement d'une union douanière parfaite les Parties doivent encore se mettre d'accord sur certains points. Mais ce ne sont que des points secondaires par rapport à l'essentiel : l'obligation de libération des échanges et de l'adoption des T.D.C. est déjà assumée par les Parties, directement et en vertu d'un calendrier.

(56) Par exemple, l'harmonisation des politiques agricoles, ou le régime provisoire des échanges entre la Communauté et la Grèce jusqu'à cette harmonisation, donnera lieu à des décisions du Conseil ou à des accords internationaux, si sa portée excède les prévisions de l'Accord : mais l'adoption de la politique agricole de la Communauté ne laisse place qu'à des consultations entre la C.C.E. et la Grèce. De même, les cas de consultations avant la conclusion d'accords commerciaux, d'association et d'adhésion (art. 64).

(57) Surtout les cas de recours à certaines clauses de sauvegarde (art. 28, § 2), restrictions à l'exportation.

3. Les possibilités de dérogations au processus de l'intégration sont limitées à la période transitoire.

Il s'agit d'un trait essentiel. Pour éviter que l'union douanière, malgré le rythme relativement lent de son évolution, ait des conséquences gênantes pour la stabilité ou le développement des économies des Parties, l'Accord prévoit la possibilité, surtout de la part de la Grèce, de déroger aux obligations essentielles du régime. Ces possibilités auraient pu aboutir à un arrêt ou un recul du processus de l'intégration, si elles n'étaient pas limitées pour l'essentiel à la période transitoire. Leur nombre et les conditions de leur exercice sont aussi strictement déterminées.

Il en est ainsi pour la possibilité reconnue à la Grèce de réintroduire, d'augmenter ou d'établir des droits de douane nécessaires pour protéger une nouvelle industrie de transformation (art. 18) (58). Les limites ou les exceptions au principe du standstill de l'article 23, concernent aussi la période transitoire. Enfin, les mesures de sauvegarde prévues à l'article 226 du Traité C.E.E. sont limitées à la période transitoire de douze ans prévue par ce Traité (art. 68 de l'Accord) ; la possibilité de dépasser cette limite ne concerne que les mesures déjà prises (art. 68, par. 3).

Les dérogations qui sont possibles même après l'expiration de la période transitoire sont en nombre et de portée limités. Ainsi la Grèce a la faculté de ne pas s'aligner sur le T.D.C. pour un certain nombre de produits ne représentant pas plus de 3 % de la valeur de ses importations totales en 1958 (art. 20, par. 3, al. 2). L'octroi des contingents tarifaires est aussi « autorisé » pour la Grèce, en faveur de certaines importations limitées, en provenance des pays liés avec elle par des accords bilatéraux (art. 21). Des restrictions quantitatives à l'exportation des produits de base sont possibles de la part de la Grèce dans le but de promouvoir certaines activités de son économie ou de faire face à une pénurie de produits alimentaires de base (art. 28, par. 2) (59). Un recours à des clauses de sauvegarde est souvent prévu sans limitation de temps. Il en est ainsi pour les mesures relatives aux matières prévues dans les articles 52 et 53 — qui ne sont compatibles que dans le cas d'absence de décision du Conseil d'asso-

(58) Les mesures tarifaires que la Grèce peut prendre dans cette fin ne peuvent pas affecter une valeur globale d'importations supérieure à 10 % *ad valorem*, ni avoir une incidence supérieure à 25 % sur les droits appliqués pour chaque position des importations en cause.

(59) En effet, aucune référence n'impose une limite relative à la période pendant laquelle ces mesures sont possibles ou à leur durée, tandis qu'en principe les restrictions quantitatives à l'importation sont interdites dès l'entrée en vigueur de l'Accord.

ciation ou de non application de ces décisions — et pour les mesures de sauvegarde prévues en cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans la balance des paiements (art. 60). Mais le recours à ces dernières mesures — prévu aussi dans le Traité C.E.E. (art. 108 et 109) — est parfaitement normal à cause du défaut de politique commune monétaire et économique en général.

Des difficultés peuvent se produire quant à la portée de la clause de l'article 10. Les Parties qui estiment que des disparités résultant de l'application des droits de douane, des restrictions quantitatives ou d'autres mesures de politique commerciale menacent d'entraîner des détournements de trafic ou de causer des difficultés économiques sur leur territoire, peuvent demander au Conseil d'association d'autoriser les mesures de protection appropriées, ou prendre elles-mêmes ces mesures. Ils ont d'ailleurs la faculté d'établir et de communiquer au Conseil une liste contenant les produits en libre pratique, à l'égard desquels elles craignent des détournements de trafic et à l'égard desquels par conséquent elles ne peuvent pas appliquer dans l'immédiat les obligations de libération des échanges (60).

Cependant, il ne semble pas que cette mesure de protection puisse s'appliquer après la fin de la période transitoire. En effet, les disparités dont il est question proviennent de l'application de régimes non identiques par la mise en œuvre de l'association. Notamment les réductions des droits de douane aux importations en provenance de la Grèce avant l'alignement sur le Tarif Douanier Commun, peut provoquer des détournements de trafic. Mais ceci est bien plus probable au début du fonctionnement de l'association. Lorsque les échanges seront parfaitement libérés et le Tarif Douanier Commun sera mis en place, ces mesures ne seront plus nécessaires (61).

Enfin et surtout, des doutes peuvent persister quant à la perspective de libération complète des échanges des produits agricoles. Mais, comme nous l'avons déjà soutenu, cette libération dépendra dans une grande mesure de l'harmonisation des politiques agricoles. Sans cette harmonisation il serait même difficile de croire que l'association dans son ensemble puisse atteindre ses objectifs.

(60) Une liste contenant une quinzaine de produits et rédigée dans ce sens, a été déjà notifiée par la Grèce au Conseil d'association (1^{er} rapport annuel, III, 3).

(61) Bien entendu, jusqu'à la coordination des politiques commerciales qui ne sera éventuellement pas intervenue avant la fin de la période transitoire de douze ans, il est à craindre que l'argument des disparités puisse toujours être avancé. Mais il est légitime d'espérer que cette « coordination » visera justement les mesures qui sont à la base des disparités et par là, des détournements de trafic.

4. *L'association de la Grèce est une association au « système » communautaire.*

En effet, pour ce qui est des règles et techniques de fond, l'Accord d'Athènes suit le Traité C.E.E. Ce traité a été utilisé comme modèle (62). On peut dire qu'il a été calqué sur le Traité C.E.E., mais dans la mesure seulement où chaque chapitre de ce dernier a fait l'objet de discussions visant à l'adoption de ses dispositions dans les relations futures entre la C.E.E. et la Grèce, avec un degré de fidélité aussi grand que possible. Les solutions adoptées finalement sont souvent particulières; surtout elles s'écartent parfois de la perspective de la règle commune pour n'envisager qu'une coordination, harmonisation ou rapprochement des règles ou des politiques respectives en vigueur dans la C.E.E. et dans la Grèce. En plus, les solutions institutionnelles partent d'une base tout à fait différente, qui rejette toute idée de supranationalisme ou d'indépendance des institutions communes. Mais pour le fond, les règles de l'union douanière et économique des Six ont été pour l'essentiel adoptées pour régir l'association grecque.

En d'autres termes, tout en écartant — du moins dans l'immédiat — l'adhésion de la Grèce, la Communauté et la Grèce n'ont pas cherché à établir un système nouveau, muni de moyens nouveaux ou complètement particuliers, mais elles se sont servies du même système d'intégration et surtout des mêmes moyens qui sont à la base de l'intégration des Six (63). C'est dans ce sens que nous pouvons dire que l'association grecque est une « association au système communautaire » (64).

5. *Un accord-cadre.*

On doit enfin souligner que l'Accord d'Athènes est un accord-cadre (65) dont la généralité des règles et des principes qu'il énonce est bien plus grande que dans le Traité de Rome (66).

(62) N. GAZIS, *L'Accord d'Association de la Grèce avec la C.E.E.*, in « Conférences du Barreau d'Athènes », 1961-62, p. 125.

(63) Union douanière et économique, règles de fond de fonctionnement du Marché Commun (libre circulation, concurrence, etc.), principes fondamentaux.

(64) Nous préférons cette expression à celle de « parallélisme » de l'association et du système communautaire (R. MONACO, *op. cit.*, p. 238). En effet, théoriquement deux systèmes peuvent être parallèles, sans avoir aucun lien entre eux. Si du point de vue juridique l'association est et peut continuer à être jusqu'à un certain point, un ensemble de normes parallèles au droit communautaire, l'association comme système d'intégration — du moins celle du type de l'association grecque — a tendance à se fondre dans le système communautaire; elle vise d'ailleurs à cette fusion.

(65) N. GAZIS, *op. cit.*, p. 129.

(66) Le texte principal de l'Accord (77 articles) est relativement court, ce qui s'explique aussi du fait des références fréquentes au Traité C.E.E.

§ 2. — L'association de la Turquie.

A. — LA CONCLUSION DE L'ACCORD D'ANKARA.

Située dans la même région tempérée que la Grèce mais plus éloignée du centre de l'Europe, la Turquie s'est trouvée en face de problèmes encore plus aigus lorsque l'intégration européenne est entrée dans un chemin positif. Elle a participé, elle aussi, aux négociations menées dans le cadre de l'O.E.C.E. en vue de la création d'une large zone de libre-échange, et elle a formulé une demande d'association à la C.E.E. en même temps presque que la Grèce. Auparavant, par sa participation aux organisations européennes et atlantiques elle a défini une ligne de ferme politique européenne et occidentale bien distinguée de celle de ses voisins du Moyen-Orient (67).

Les courants commerciaux traditionnels entre la Turquie et les pays membres de la C.E.E. étaient une raison principale (68) pour envisager un lien particulier avec cette dernière (69). Surtout l'exportation de certains produits agricoles dépend principalement des achats de la Communauté (70) et la nécessité d'une garantie suffisante a été mise en lumière lors des négociations dans le cadre de l'O.E.C.E. (71). Enfin, la perspective et ensuite l'établissement de l'association grecque ont obligé la Turquie aussi bien que la Communauté de rechercher une solution qui garantisse les exportations précitées des produits homologues et concurrents des produits grecs. Il s'agissait principalement de ne pas compromettre les exportations turques (72). Mais les

(67) Le ministre des Affaires étrangères Feridun Cemal Erkin, a mis l'accent sur le rôle que la Turquie joue dans la défense du monde libre. Le fondement de son attitude vis-à-vis de l'intégration européenne est sa « vocation européenne et occidentale ». (Voir, *Revue politique et parlementaire*, n° 741, janvier 1964).

(68) André DUBOIS, *L'association de la Turquie au M. C.*, in « *Revue du M. C.* », n° 66, février 1964, p. 68.

(69) En moyenne entre 1950-1960, 36,8 % de ses importations globales et 35,8 % de ses exportations ont été en provenance et à destination des pays membres de la Communauté. La part des pays actuellement membres de l'E.F.T.A., a été respectivement de 17,6 % et 15 %, de la zone dollar, 21,3 % et 19,5 % et du bloc soviétique, 10,6 % et 13,7 %. (Voir ETE M., *Probleme der Assoziierung der Turkei mit der E.W.G.*, p. 18.)

(70) Coton : 72 %, noisettes : 46 %, agrumes : 40 %, figues : 41 % : ETE M., p. 29. Pour le tabac, le principal des produits exportés, la C.E.E. ne joue pas le même rôle qu'elle joue pour les exportations grecques de ce produit, mais elle est importante (15 %).

(71) Voir, « Note jointe des délégations grecque et turque concernant le traitement spécial à appliquer à leurs principales exportations agricoles dans la zone de libre échange », in *Greece, the E.E.C. and a E.F.T.A.*, op. cit., pp. 171-182.

(72) Avis de la Commission du commerce extérieur, annexé au rapport sur l'Accord d'Ankara, présenté au Parlement Européen le 25 novembre 1963 (doc., n° 94), p. 17.

solutions finalement adoptées visent aussi à un développement de ces exportations. C'est justement un des moyens par lesquels la Turquie doit renforcer son économie afin d'envisager l'union douanière (73).

En face de ces problèmes d'exportation dont il a été question, la perspective de l'intégration turque dans la Communauté se heurte à des difficultés énormes (développement insuffisant de l'infrastructure, faible rentabilité des industries existantes et surtout balance déficitaire des paiements qui rend l'industrialisation impossible sans une aide extérieure importante) (74). Le chômage et l'accroissement rapide de la population compliquent la perspective d'assainissement de la situation.

La possibilité d'intégration ne peut donc être envisagée que dans la perspective lointaine mais positive d'un développement économique financé en majeure partie par une aide étrangère généreuse. Le gouvernement turc a préparé un programme de développement de 15 ans échelonné sur trois plans quinquennaux (75). Or, le premier plan (1963-1967) coïncide avec la période préparatoire de l'association établie entre la C.E.E. et la Turquie. La Communauté de son côté, en s'associant à cet effort de la Turquie et en établissant avec elle des liens particuliers, a fait preuve de sa volonté de solidarité envers ses voisins (76).

La demande d'association de la Turquie a été faite en juillet 1959. Après les discussions préliminaires du mois de septembre, des négociations officielles devaient commencer en juin 1960. Mais les conversations, interrompues à cause des événements politiques qui ont conduit au renversement du régime de Menderès, n'ont été reprises qu'en avril 1961. L'Accord, paraphé le 25 juin 1963, a été solennellement signé à Ankara le 12 septembre 1963. Après l'avis favorable du Parlement Européen et la ratification des parlements nationaux, il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964.

B. — LES LIGNES GÉNÉRALES DE L'ACCORD D'ANKARA.

On peut réduire à trois points le contenu essentiel de l'Accord :

— En premier lieu un cadre institutionnel paritaire est mis en

(73) J. REY, *op. cit.*, p. 57.

(74) Le déficit annuel a été aux environs de 200 millions de dollars ces dernières années et l'exécution du premier plan quinquennal, du fait de l'accroissement des importations de produits industriels requis pour l'industrialisation, nécessitera un apport de crédits étrangers de 1,8 milliard de dollars : (ETE M., *op. cit.*, p. 27. Doc. précité du Parl. Eur., p. 19. A. DUBOIS, *op. cit.*, p. 69).

(75) La contribution financière extérieure, indispensable pour l'exécution de ces plans qui devra être fournie sous forme d'investissements privés, prêts et aides gouvernementales (aide américaine et Consortium dans le cadre de l'O.C.D.E.) doit atteindre les 59,5 milliards de livres turques (Ete, p. 10).

(76) Document précité, p. 13.

place et est chargé d'arrêter les dispositions à prévoir pour l'établissement progressif d'une union douanière.

— Les grandes lignes du contenu de cette union douanière, les principes qui la régiront et qui la compléteront ainsi que les objectifs qu'elle devra atteindre, sont déjà fixés dans l'Accord d'association.

— L'ouverture immédiate de la part des Etats membres de la Communauté de contingents tarifaires en faveur des exportations de certains produits agricoles turcs, ainsi qu'une aide financière de 175 millions de dollars sont stipulées en vertu de Protocoles annexés à l'Accord.

En effet, l'Accord stipule que l'association comporte trois phases : préparatoire, transitoire et définitive (art. 2, par. 3). Mais pour le moment, c'est-à-dire dès le début de la phase préparatoire, les seuls effets de l'Accord sont l'établissement des institutions communes — pratiquement du Conseil d'Association — l'ouverture en faveur de la Turquie de contingents tarifaires à droits réduits et l'octroi d'une aide financière. C'est par ces deux derniers moyens, que la Turquie renforce son économie au cours de la phase préparatoire (art. 3).

a) *Ouverture de contingents et aide financière.*

Pour quatre produits intéressant particulièrement l'économie de la Turquie, des contingents soumis à un droit de douane préférentiel, sont ouverts en sa faveur de la part de chaque Etat membre de la C.E.E., en vertu du Protocole provisoire annexé à l'Accord. Après l'adoption du T.D.C., ils seront remplacés par un contingent global.

Dès l'entrée en vigueur de l'Accord, les droits de douane que chaque Etat doit appliquer aux importations de tabac et de raisins secs en provenance de la Turquie, et dans les limites du contingent (77) sont égaux à ceux qu'il applique aux importations des mêmes produits en provenance de la Grèce (Prot. Prov., art. 2) (78). Pour les figes sèches, la Turquie profite de la moitié des réductions que les Etats membres s'accordent entre eux. Enfin, pour les noisettes, chaque Etat membre de la Communauté applique un droit de douane de 2,5 % *ad valorem* (79).

(77) Ces contingents sont légèrement en dessous du volume moyen des importations en provenance de la Turquie (doc. du Parl. Eur., *op. cit.*, pp. 17 et 18).

(78) C'est-à-dire que la Turquie profitera des réductions déjà effectuées ou à effectuer dans l'avenir en vertu des Protocoles n°s 15 et 17 annexés à l'Accord d'Athènes, que nous avons déjà examinés.

(79) Le T.D.C. est appliqué dès l'entrée en vigueur de l'Accord, sur les importations de noisettes en provenance de pays tiers.

En général, en dehors de ces contingents, la Turquie peut toujours exporter ses produits vers la Communauté, mais ils seront alors frappés du droit de douane extérieur de chaque Etat membre, et plus tard du droit du T.D.C.

Un des pouvoirs les plus pratiques que possède le Conseil d'association consiste en ce qu'il peut décider d'augmenter le volume des contingents tarifaires (art. 4) (80). D'autre part, il peut décider, au terme de la troisième année, « les mesures susceptibles de favoriser l'écoulement sur le Marché de la Communauté d'autres produits » que les quatre susmentionnés (art. 6). Il semble que ces mesures pourraient être justement l'ouverture d'autres contingents préférentiels.

En vertu du Protocole financier annexé à l'Accord, 175 millions d'unités de compte sont mis à la disposition de la Banque Européenne d'Investissement, pour financer, au moyen de prêts et au cours des cinq années suivant l'entrée en vigueur de l'Accord, des projets d'investissements contribuant à l'accroissement de la productivité de l'économie turque (81). Ces projets qui sont présentés par l'Etat ou les entreprises turques, mais avec l'accord du gouvernement, doivent favoriser la réalisation des buts de l'Accord et s'inscrire dans le cadre du plan de développement turc. Ainsi il y a une liaison formelle entre l'association et le plan de développement. Il est cependant évident que cette somme ne représente qu'une partie très petite de la couverture sollicitée du plan quinquennal.

b) L'instauration d'un cadre institutionnel permanent.

Ce cadre est essentiellement le Conseil d'association. La coopération prévue (art. 27) entre le Parlement Européen et la Grande Assemblée Turque a été réalisée par la création d'une Commission Parlementaire composée de 30 membres (90). En ce qui concerne le système d'arbitrage, essentiellement seule la compétence du Conseil est prévue à l'égard des différends que toute Partie peut lui soumet-

(80) Nous verrons plus tard, que cette disposition intéresse l'application du Prot. N° 10 annexé à l'Accord d'Athènes. Déjà le Conseil d'Association a décidé, le 20-12-65, de relever les contingents tarifaires annuels ouverts par les Etats membres de la Communauté, pour leurs importations de tabac, raisins secs et figues sèches (Neuvième rapport annuel sur l'activité de la C.E.E., point 289. Décision n° 2/65, in 1^{er} rapport d'activité du Conseil d'association, annexe III).

(81) Voir aussi, Accord interne aux Six gouvernements relatif au Protocole financier (64/739/C.E.E.).

(90) *Infra*, p. 238.

tre. Il peut les régler, ou décider de les soumettre à la Cour des Communautés ou à la C.I.J. Ce n'est qu'à partir du moment où le Conseil fixera, en vertu du paragraphe 4 de l'article 25, les modalités d'une procédure d'arbitrage ou de toute autre procédure juridictionnelle, que l'association possèdera un système d'arbitrage proprement dit.

Le Conseil est composé d'une part de membres des gouvernements des Etats membres, du Conseil et de la Commission, et d'autre part de membres du gouvernement turc; il a le pouvoir de créer des comités pour l'assister dans sa tâche. En effet il a institué un Comité d'association, composé de la même façon et chargé de l'assister et d'assurer la continuité de coopération nécessaire au bon fonctionnement de l'association (91).

Le Conseil a des pouvoirs de décision et de recommandation (92), mais ils concernent pour le moment l'ouverture des contingents.

La période préparatoire a, en principe, une durée de cinq ans. Sa fin, et le passage à la phase transitoire, seront marqués par l'établissement d'un « Protocole additionnel » qui sera signé et ratifié selon les règles constitutionnelles des Parties. Justement donc, la fonction du Conseil d'association est de négocier et d'arrêter les dispositions de ce protocole. Il doit le faire quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, mais on doit admettre que les négociations peuvent et doivent commencer bien avant cette date.

Si le Protocole additionnel n'a pas pu être arrêté au terme de la cinquième année, des prorogations successives du Protocole provisoire sont prévues jusqu'à une période globale de 10 ans. Cependant, le dernier alinéa de l'article 1^{er} laisse douter qu'il y ait une limite absolument stricte à la durée de la phase préparatoire. En effet, il appartient au Conseil de décider du régime ultérieur de cette phase, applicable à partir de la dixième année, si le protocole n'est toujours pas conclu. Rien n'empêche donc que le même régime soit maintenu (93).

c) *Fixation préalable des principes de l'intégration.*

Tout en admettant que l'essentiel de l'association est constitué pour le moment par l'instauration d'un Conseil qui doit arrêter les dispositions de l'intégration future, on doit constater que les grandes lignes, les secteurs, voire les chapitres de celle-ci, ainsi que les objec-

(91) Décision n° 3/64 du 1-12-64.

(92) Mais ses pouvoirs de recommandation à l'égard de l'établissement, des services, de la concurrence, etc., n'existent pas pendant cette phase comme le soutient G. KOJANEK, *L'associazione della Turchia alla C.E.E.*, in « Rivista di Diritto Europeo », 1965, p. 131.

(93) *Contra*, G. KOJANEK, *op. cit.*, p. 128.

tifs qu'elle devra réaliser, sont déjà inscrits dans l'Accord d'Ankara. En même temps il se réfère aux principes qui sont ceux du Traité de la C.E.E. et aux considérations particulières concernant le développement de l'économie turque qui doivent « inspirer » les modalités de cette intégration. De cette façon on arrive à un contenu qui est analogue à celui de l'Accord d'Athènes, avec cette différence bien entendu, qu'il est beaucoup moins précis et détaillé.

Ainsi l'Accord prévoit que la base de l'association devra être une union douanière impliquant l'abolition des restrictions tarifaires et contingentaires ainsi que l'adoption du Tarif Douanier Commun et qui doit s'étendre à l'ensemble des échanges des marchandises (art. 2 et 10). La phase transitoire qui doit mener à une union douanière complète ne doit pas excéder douze ans (art. 4). Des exceptions à cette règle, prévues d'un commun accord, sont possibles sans qu'elles puissent pour autant excéder un délai raisonnable. Il n'est pas question de politique commune entre la Communauté et l'associé, ni d'harmonisation des politiques agricoles, bien que les produits agricoles doivent être compris dans l'union douanière. Mais il est à croire que lors de la définition du régime relatif à ces produits, la question de l'harmonisation se posera. D'ailleurs, un régime de faveur doit continuer — en s'améliorant même — à être appliqué aux produits agricoles d'intérêt particulier pour l'économie turque.

Cette union douanière doit être accompagnée par un ensemble de règles concernant la liberté de prestation des services et de circulation des personnes (94), la concurrence, la fiscalité, le rapprochement des législations, etc. Des consultations ont enfin lieu en vue de faciliter les mouvements de capitaux et d'assurer la coordination des politiques commerciales des Parties vis-à-vis des pays tiers.

En général, on peut dire que l'Accord se réfère à des éléments d'une union économique, mais, même s'il ne s'agit que d'élaborer à une date ultérieure le contenu de ces éléments, leur éventualité n'est pas fixée en termes suffisamment précis. Enfin, une référence très fréquente aux principes du Traité C.E.E. ne semble pas apporter une précision suffisante. En effet, les règles et principes en cause ne sont pas pour le moment définis — pas même pour une partie mineure — de sorte que la liberté laissée aux Parties pour les négociations futures est presque illimitée.

(94) Il est cependant malaisé d'affirmer que cette liberté puisse être vraiment établie. L'énorme masse de la main-d'œuvre disponible en Turquie ne pourrait pas être absorbée par l'Europe dans un proche avenir (Doc. précité, n° 71 du Parl. Eur., p. 19. Voir les suggestions turques dans le 1^{er} Rapport annuel, *op. cit.*, point 23).

En concluant cependant, on peut admettre que la perspective de la future intégration se dessine dans la ligne de l'attitude suivie par les Parties dans la conclusion de l'Accord :

- les secteurs de l'intégration sont déjà prévus;
- le souci d'établir une union douanière compatible au G.A.T.T. est manifeste;
- il en est de même pour l'intention d'élaborer un accord semblable, dans une très grande mesure, à l'Accord d'Athènes (95).

C. — REMARQUES FINALES.

1. *L'abus de la technique de l'accord-cadre.*

La pratique internationale contemporaine a vu se multiplier les accords-cadres, notamment à propos des amorces d'intégration économique. Du point de vue qui nous intéresse, on doit concevoir un accord-cadre comme celui qui est à la base de la création d'un régime et qui permet, par une action unifiée ou coordonnée, son évolution constante. La technique est parfaitement concevable là où, par la création d'un cadre institutionnel et à partir d'un code général d'orientation, les Parties ont la possibilité d'arrêter progressivement des décisions visant à la libération des échanges et ne nécessitant par la suite que l'action des autorités administratives de chaque Etat.

Ce système ne conduit pas nécessairement à une intégration; mais il implique au moins un certain développement de la base initiale. A l'égard d'une intégration proprement dite l'accord-cadre présente l'avantage de la souplesse nécessaire pour le succès d'une tentative de si grande envergure. Le Traité instituant la C.E.E. et la Convention créant l'A.E.L.E. en sont les exemples. L'Accord d'Athènes est aussi un accord-cadre, mais à son égard, quoique à un plus faible degré, les mêmes remarques que nous faisons ici sont valables.

Bien entendu, il serait arbitraire d'exiger que les accords en cause aient un degré minimum de précision en ce qui concerne leur contenu. Mais logiquement on peut penser que, si l'on prétend vouloir procéder à une intégration d'une forme certaine, les objectifs, les moyens et les délais prévus dans l'accord-cadre doivent être définis de telle sorte que l'on puisse vraiment croire se trouver devant une amorce d'intégration. Un certain automatisme doit d'ailleurs accompagner l'action normative de l'organe commun créé par l'Accord. L'Accord d'Ankara est justement caractérisé par la trop grande imprécision

(95) SCIOLLA-LAGRANGE, *The preferential areas associated with the E.E.C.*, in « The Expansion of World Trade », p. 51.

des moyens et des règles qui constitueront le régime de l'intégration. Le Conseil d'association n'établira pas seulement les modalités d'un programme déjà conçu, il se trouve *ab initio* devant le problème de l'intégration de la Turquie à la Communauté. En effet des raisons politiques et la préoccupation de compatibilité aux règles du G.A.T.T. ont exigé la définition d'objectifs de portée considérable sans établir en fait qu'un système embryonnaire. En lisant le texte de l'Accord d'Ankara, on a l'impression que ses auteurs ont laissé tout pour plus tard.

2) *Le régime de l'association turque
sera défini dans un nouvel accord international.*

C'est le trait fondamental de l'association turque. Sa différence avec l'association grecque réside dans le fait qu'elle comporte au début une phase préparatoire. La phase transitoire dont les grandes lignes sont tracées dans l'Accord, sera définie dans un ensemble de règles arrêtées par le Conseil d'association, qui formeront le contenu du Protocole additionnel. Or ce Protocole « sera signé par les Parties et entrera en vigueur après l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacune d'entre elles » (art. 1^{er} du Protocole provisoire).

On voit ainsi pourquoi les deux protocoles sont qualifiés respectivement de provisoire et d'additionnel. Cependant il ne faut pas se faire des illusions; le texte principal de l'Accord d'Ankara ne constitue pas un super-cadre qui continuera à être valable même après la conclusion du Protocole additionnel. Si ce dernier règle l'ensemble des échanges et l'ensemble des questions relatives à la phase transitoire, comme il est prévu, il se substituera pratiquement à l'Accord d'Ankara dans son ensemble. Seules les règles de composition et de fonctionnement du Conseil d'association peuvent logiquement rester les mêmes, si l'on ne veut pas les améliorer ou les modifier. Mais elles peuvent être répétées dans le Protocole additionnel. Cet accord donc, est une sorte de pré-accord dont les effets, en droit international, sont beaucoup plus réduits que ceux des précontrats, connus par la plupart des droits nationaux. Ici les Parties n'assument qu'un engagement de comportement.

3) *L'Accord d'Ankara, crée essentiellement
un cadre de négociations.*

Bien entendu, ces négociations ne constituent pas tout le contenu de l'Association turque. L'accord crée aussi, dès le début, un cadre de prise de décisions. Mais celles-ci concernent uniquement l'ouverture, l'augmentation et l'extension des contingents. En plus on peut

voir aussi l'amorce de formation d'un cadre de consultations. Formellement aucune procédure de consultations n'est établie pour l'immédiat. Les consultations prévues se réfèrent à la phase transitoire. Cependant, la mise en place du cadre institutionnel ouvre une voie naturelle pour que les Parties procèdent à des consultations, sans qu'il y ait engagement précis et sur des matières précises.

D'autre part, on doit avoir en vue la réserve précitée, qu'un ensemble de dispositions, notamment le Titre II (art. 8-21), prévoit les grandes lignes de la phase transitoire : la première phase des négociations est déjà terminée. Mieux, les Parties ont assumé sur le plan international un engagement relatif à la forme (96) et à certains principes et objectifs de la future intégration (97).

4. *L'Accord d'Ankara est-il un accord d'association ?*

On a contesté que l'Accord d'Ankara soit un accord d'association dans le sens de l'article 238 du Traité C.E.E. L'emploi du terme « pré-association » que certains ont préféré, est certes ingénieux, mais il ne donne aucune réponse au caractère juridique de l'association turque. Il nous semble qu'une affirmation ou un refus de ce caractère de l'Accord n'est pas possible sans une prise de position préalable, relativement à deux critères décisifs.

Le premier concerne le cadre juridique dans lequel le jugement doit être limité. Comme association doit-on concevoir le régime qui découle d'un accord international en vigueur — même ayant la nature d'un accord-cadre — ou celui qui sera complété et parfait par d'autres accords, dont la conclusion est prévue dans l'instrument initial ? (98). La position de la Communauté, telle qu'elle a été exprimée aux discussions du G.A.T.T., est que la phase préparatoire, notamment l'ouverture des contingents, constitue une partie intégrante — et indispensable — du processus d'intégration de la Turquie. En effet les contingents concernent quatre produits qui représentent 37 % des exportations turques vers la Communauté (99). D'autre part, l'ouverture de contingents tarifaires qui constitue en elle-même le contenu d'un accord commercial est accompagnée par l'instauration d'un cadre de négociations. Or, un tel accord ne pourrait-il pas

(96) G. KOJANEK, *op. cit.*, p. 129 soutient que les Parties ne pourraient pas empêcher l'établissement de l'union douanière.

(97) Doc. n° 94 du Parl. Eur., *op. cit.*, p. 13.

(98) *Infra*, pp. 195 et s.

(99) Note d'information de la C.E.E. à propos du paraphe de l'Accord d'association.

être qualifié d'accord d'association ? Sans prendre dès à présent position sur la question du contenu minimum de ces accords nous pouvons signaler que les auteurs de l'Accord ne l'ont pas qualifié au titre des négociations qu'il facilite, mais en tenant compte de la perspective d'intégration de la Turquie.

Le deuxième critère sur lequel une prise de position est nécessaire, concerne la précision des éléments fournis par l'Accord d'Ankara. Les modalités et les délais du régime prévu sont-ils suffisamment précis pour permettre de porter un jugement sur le caractère de celui-ci ? Il vaudrait mieux ne pas nous attarder sur cette question, d'ailleurs débattue, puisqu'elle dépend aussi de la précédente. En effet le Protocole additionnel sera par hypothèse un accord plus précis que l'accord actuellement en vigueur.

§ 3. — L'association entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni.

A. — HISTORIQUE.

L'Accord concernant les relations entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été signé à Londres le 21 décembre 1954. Il a été l'aboutissement d'une série de contacts entre le gouvernement britannique et les institutions de la C.E.C.A. effectués après la conclusion du Traité de Paris.

On doit se rappeler qu'en 1951 le gouvernement britannique avait rejeté les propositions relatives à une participation à la Communauté du fait des pouvoirs étendus de l'Exécutif indépendant de celle-ci. Cependant au moment de la signature du Traité, il avait déclaré publiquement que bien que n'étant pas en mesure d'accepter l'abandon de souveraineté que nécessiterait son appartenance à la Communauté, il avait l'intention d'établir une association « intime et durable » avec la Haute Autorité et d'instituer à cette fin une délégation permanente à Luxembourg (100). Effectivement depuis le 1^{er} septembre 1952 le Royaume-Uni a maintenu à Luxembourg une délégation et la création d'un Comité mixte a facilité l'échange d'informations entre le Gouvernement britannique et la H.A., ainsi que les contacts avec les diverses institutions de la Communauté (101).

Le 24 décembre 1953, le Président de la H.A., M. Jean Monnet, a adressé au chef de la délégation britannique une lettre dans laquelle il déclarait que le moment était venu d'établir les formes concrètes

(100) Premier rapport annuel du Conseil d'association, p. 14.

(101) Mais la base de cette association « intime et durable » était simplement l'expérience (P. REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 129).

tes de cette association (102), dont l'objet serait d'établir les perspectives de développement de la production de charbon et d'acier par le moyen de réductions tarifaires réciproques, de procédures d'action en commun et enfin d'institutions mixtes. Bref, ces propositions visaient à l'établissement d'un marché élargi du charbon et de l'acier quoique n'atteignant pas la perfection du Marché Commun des Six. Mais la différence fondamentale qui permettrait justement l'association consistait en ce que celle-ci n'impliquait pas l'abandon de la souveraineté en faveur d'organes supranationaux.

A cette lettre le Chef de la délégation britannique répondait qu'il aimerait avoir l'occasion d'examiner avec le président de la H.A. « quelle forme précise pourrait revêtir la future association ».

A la suite de cet échange de lettres des négociations furent menées au cours de l'automne 1954 entre la H.A. et le Gouvernement du R.-U. qui aboutirent à l'Accord du 21 décembre 1954. Ses signataires étaient d'une part les représentants des six gouvernements et le président de la H.A. et d'autre part le ministre anglais du logement et des questions d'intérêt local, ainsi que les présidents du National Coal Board et de l'Iron and Steel Board (103). La procédure de ratification était terminée en septembre 1955 (104).

B. — LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD.

Le contenu essentiel de l'association consiste en la création d'un Conseil d'association (105), composé — au plus — de 4 représentants de la H.A. et de 4 représentants du R.U. Ce Conseil constitue un instrument d'échange permanent d'informations et de consultations sur les questions d'intérêt commun concernant le charbon et l'acier et s'il y a lieu sur la coordination de l'action relative à ces questions (art. 6) (106).

Cette fonction générale du Conseil doit être complétée par deux dispositions de l'Accord relatives au domaine des échanges. En premier lieu le Conseil examine les conditions des échanges des deux

(102) Voir correspondance concernant les relations entre la C.E.C.A. et le R.U., édition de la C.E.C.A., pp. 1-5.

(103) La participation de ces deux Boards, équivalant à des ministères, se justifie à cause du rôle important qu'ils jouent dans le domaine du charbon, de l'acier et du fer. Juridiquement cependant ils représentent le gouvernement britannique ; dans ce sens : G. ANOUÏL, *La Grande-Bretagne et la C.E.C.A.*, p. 175.

(104) Notons qu'en France, l'accord n'a pas passé par le Parlement.

(105) DE SOTO, *Relations internationales de la C.E.C.A.*, in « R.C.A.D.I. », 1956, II, p. 73.

(106) Ces questions concernent notamment le régime des prix, les tendances des marchés, des prix et de la production, la recherche technique, etc.

produits et les facteurs qui sont de nature à affecter ces échanges, notamment les restrictions quantitatives, les droits de douane, les mesures dumping ou anti-dumping, etc.; il formule des propositions visant à leur réduction ou à leur suppression (art. 8). En deuxième lieu lorsque des nouvelles restrictions des échanges sont envisagées par une des parties contractantes celle-ci ne peut pas les introduire sans consultation préalable au sein du Conseil (107).

3. Le fonctionnement de l'association.

Le Conseil d'association se réunit normalement une ou deux fois par an; dans sa composition il comprend le président ou le vice-président de la H.A. ou les deux, le ministre anglais de l'Energie et les présidents des deux Boards précités. Au cours de sa première réunion du 17 novembre 1955 le Conseil a institué 3 comités permanents pour l'assister dans sa tâche : Comité des Relations commerciales, Comité de l'Acier et Comité du Charbon (108). Ces Comités soumettent le résultat de leurs travaux au Conseil.

Les résultats de l'activité du Conseil ont été assez limités; on doit cependant signaler la signature à Luxembourg, le 25 novembre 1957, à la suite d'une étude du Comité des Relations commerciales, d'un accord sur la réduction réciproque des droits de douane appliqués aux produits sidérurgiques, entre les représentants britanniques d'une part, et les représentants des Six gouvernements et de la Haute Autorité d'autre part (109).

D'autre part, on doit souligner les discussions difficiles mais utiles — qui ont eu lieu au cours de la crise charbonnière, notamment à propos des restrictions sur l'importation envisagées par le gouvernement fédéral. Ces consultations ont permis l'octroi en faveur du R.-U. d'un contingent libre de droits de douane (110). L'activité du Conseil de l'association s'est pratiquement arrêtée après la rupture des négociations de Bruxelles en vue de l'adhésion britannique à la Communauté, mais elle a repris par la suite.



L'association entre le R.-U. et la C.E.C.A. ne comprend aucun engagement de fond concernant la modification du régime des échanges en

(107) Cette disposition (art. 7) précise les raisons de ces restrictions supplémentaires (diminution de la demande ou pénurie). Mais il ne semble pas — en vertu des termes de l'article — qu'on ait voulu stipuler une interdiction des restrictions qui ne seraient pas justifiées par les raisons en cause.

(108) Deuxième rapport annuel, pp. 23 et ss.

(109) 2^e rapport annuel, p. 22.

(110) 4^e rapport, p. 24.

vigueur entre la Communauté et le Royaume-Uni. De plus, le Conseil d'association n'a pas de pouvoir de décision. Donc il ne s'agit pas d'un régime de transition (111). Il ne peut être amélioré qu'éventuellement par la conclusion d'accords internationaux élaborés simplement par le Conseil (112).

A ce propos on doit signaler que l'Accord n'est pas qualifié d'Accord d'association mais d'Accord concernant les relations entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni. Pourtant le Conseil est un « Conseil d'association ». En fait, l'origine de cette terminologie se trouve dans les déclarations britanniques et la lettre du Président Jean Monnet. Cette dernière donc allait beaucoup plus loin et prévoyait des solutions qui affecteraient profondément les échanges; des allusions étaient faites aux règles et aux mécanismes en vigueur dans la C.E.C.A. Enfin, la mise en œuvre de la procédure du paragraphe 14 de la Convention sur les dispositions transitoires pour la conclusion de l'Accord n'était justifiée que parce qu'on espérait aboutir à des résultats beaucoup plus importants.

L'accord auquel on aboutit avait donc une signification beaucoup plus politique qu'économique (113). Il était une manifestation du souci du gouvernement britannique de ne pas rester complètement à l'écart de la marche vers l'unité des pays du continent européen, mais de collaborer avec ces pays.

Toutefois, on ne doit pas refuser toute utilité à l'association. Celle-ci offre essentiellement un cadre de consultations. Or, ces consultations, qui sont souvent des confrontations, ont lieu dans le cadre bilatéral particulier et non pas au sein d'autres cadres multilatéraux (par. ex. le G.A.T.T. ou l'O.C.D.E.). D'autre part les études comparées effectuées par les Comités et les groupes de travail présentent un intérêt considérable.

Mais on sait que les rapports de la Grande-Bretagne avec le Continent ont connu des vicissitudes et dépendent d'options politiques d'importance majeure. Devant les hésitations actuelles sur la relance du problème de l'adhésion, ce petit cadre de consultations fait certainement une œuvre utile.

(111) G. ANOUIL, *op. cit.*, p. 162.

(112) Il s'agit d'un système bien britannique : DE SOTO, *op. cit.*, p. 80.

(113) G. ANOUIL, *op. cit.*, p. 185.

SECTION II

L'ASSOCIATION DES PAYS D'OUTRE-MER

§ 1. — L'association des Etats africains et malgache
et des Territoires d'Outre-Mer.

Trois ans après la signature de la Convention de Yaoundé (114) tout l'intérêt du juriste se concentre au nouveau régime d'association qui découle de cette convention. Mais ce régime ne s'explique qu'à la lumière de son histoire qui remonte à l'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer prévue par le Traité C.E.E. et encore plus loin aux relations particulières existant entre ces pays et leurs métropoles européennes. Du fait qu'il existe une riche bibliographie et documentation sur l'histoire de l'association, nous nous limiterons à présenter ses étapes et ses problèmes essentiels.

A. — L'ASSOCIATION SELON LE TRAITÉ C.E.E.

Au moment de la conclusion des Traités de Rome, quatre Etats membres de la Communauté, la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie, entretenaient des relations particulières avec des colonies, départements, pays et territoires situés en dehors du continent européen. A la France, qui administrait la plus grande partie d'entre eux, se posait une option difficile entre sa volonté d'intégration dans la Communauté Européenne et son souci de solidarité vers l'Afrique (115) du fait du régime préférentiel qu'elle accordait aux importations des produits d'outre-mer (116). Ceux-ci étaient non seulement dispensés de tous droits de douane, mais ils bénéficiaient aussi du régime des surprix qui les favorisait par rapport aux produits vendus aux cours mondiaux. Le problème de l'aide aux pays sous-dévelop-

(114) *Infra*, p. 67.

(115) GONIDEK, *L'association des Pays d'O.-M. au Marché Commun*, in « A.F. D.I. », 1958, p. 594.

(116) De l'autre côté, l'Allemagne, seul Etat membre non colonisateur aurait préféré sauvegarder sa liberté d'action en matière d'importation de produits tropicaux, ce qui lui garantissait ses échanges importants avec l'Amérique latine. L'idée de l'extension des préférences aux autres pays sous-développés du G.A.T.T. a été souvent avancée (voir *Assoziierungspolitik im Umbruch der Zeit*, in « Wirtschaft und Sozialpolitik », novembre 1960).

pés était aussi une autre source de soucis. Le Traité C.E.E. a fait de ces problèmes une affaire communautaire (117).

La Quatrième Partie du Traité établit l'association à la Communauté des pays et territoires non européens entretenant avec les quatre Etats membres précités des « relations particulières », notion qui pouvait donner lieu à discussions (118). Ces pays et territoires sont énumérés à l'annexe IV du Traité tandis que la question de l'application du Traité aux départements d'O.-M. français est réglée par l'article 227 (119).

Tandis que la Quatrième Partie (art. 131-136) contient les principes et les grandes lignes de l'association, celle-ci était régie plus particulièrement par les dispositions plus détaillées prévues dans la Convention d'application annexée au Traité. Cette dernière était conclue pour une période de cinq ans seulement (120), mais elle devait être renouvelée avant son expiration.

Le régime de l'association comprenait essentiellement les échanges commerciaux, l'établissement et l'aide financière (121). Les Six accordaient aux P.T.O.M. le régime qu'ils s'accordaient entre eux, tandis que chacun des P.T.O.M. devait appliquer à tous les Etats membres de la Communauté le régime qu'il accordait à sa métropole (art. 132). Le droit d'établissement sur une base non discriminatoire devait être assuré dans les relations entre Etats membres et P.T.O.M. (art. 132, par. 5). L'aide financière était de 581 millions d'unités de compte pour les cinq ans de la durée de la Convention. Elle était fournie par le Fonds Européen de Développement, financé par des contributions des Etats membres. La France et l'Allemagne y apportaient 200 millions d'unités de compte chacune, tandis que la plus grande partie de l'aide (511 millions) était destinée aux P.T.O.M. français.

Le trait principal de cette première association résidait dans le fait qu'elle avait été établie unilatéralement par les Six Etats euro-

(117) Cependant l'aide financière des métropoles n'était pas remplacée par l'aide communautaire. Le principe, tel qu'il est énoncé à l'article 1^{er} de la Convention d'application, est que les Etats membres participent au développement des P.T.O.M. par un effort « complémentaire » à celui de la métropole.

(118) D. WOLFRAM, *Die Assoziierung überseeischer Gebiete an die E.W.G.*, p. 53.

(119) D'un point de vue théorique, on a discuté la question de savoir si le Traité s'appliquait automatiquement aux colonies et aux départements des Etats membres. Voir GONIDEC, *op. cit.*, p. 599. LAMPUÉ, *L'application des traités dans les territoires et départements d'O.-M.*, in « A.F.D.I. », 1960, p. 915, constate qu'il existe des clauses spéciales prévoyant l'application.

(120) Pour les raisons de cette limitation, voir D. OLIVIER, in *Revue du M.C.*, n° 64, p. 480.

(121) GONIDEC, *op. cit.*, p. 597.

péens (122). Deux autres traits essentiels, le régime préférentiel qu'elle assurait aux P.T.O.M. et le caractère prépondérant de régime d'aide au sous-développement, seront aussi les traits de la nouvelle Convention d'association (123).



L'avènement à l'indépendance politique des pays associés de l'Afrique a posé de sérieux problèmes relatifs à l'application et plus tard au renouvellement du régime d'association.

Le premier problème était celui de savoir si l'association restait en vigueur ou si elle devenait caduque du fait de l'indépendance des pays associés. Bref, on devait reprendre à l'égard de l'association des P.T.O.M., le problème largement débattu en droit international de la succession des Etats et notamment des effets de la succession à l'égard des traités internationaux préexistants (124). Il n'y a pas lieu de nous attarder sur ce problème général. Nous pouvons rappeler seulement que la pratique internationale avait manifesté certaines tendances mais sans aller jusqu'à former un droit coutumier en cette matière (125).

En ce qui concerne notre sujet nous pouvons retenir certains caractères de l'association des P.T.O.M. en faveur du maintien de l'association dans les rapports entre la Communauté et les nouveaux Etats indépendants. L'association avait été établie dans le but justement de donner une solution au problème des exportations et du développement des P.T.O.M. A son égard l'argument relatif au maintien des traités conclus dans l'intérêt de la population serait valable. Le régime préférentiel aurait un caractère réel (126), prédominant. Encore plus, on doit noter que les P.T.O.M., sans être partie contractante au Traité C.E.E., formaient cependant d'une certaine façon l'autre partie du régime de l'association. Il n'en est pas moins vrai que par le moyen des échanges commerciaux et de l'aide financière, les nouveaux Etats étaient liés assez étroitement à un seul groupe d'Etats du monde. S'ils voulaient manifester leur indépendance politique de la façon dont ils souhaitaient, on ne saurait pas leur refuser le droit d'abandonner ces liens et de s'orienter vers d'autres liens économiques ou politiques (127).

(122) TESTA G., *Il fondamento giuridico dell'Associazione degli Stati Africani e Malgascio alla C.E.E.*, in « Rivista di Diritto Europeo », 1965, p. 138.

(123) Dans le contexte de cette dernière nous aurons l'occasion de signaler les principales différences des deux régimes consécutifs.

(124) D. WOLFRAM, *op. cit.*, p. 90.

(125) ROUSSEAU Ch., *Droit International Public*, 1953, p. 284.

(126) D. OLIVIER, *op. cit.*, p. 482.

(127) Mais nous n'admettons pas que la caducité de l'association découlait de

En fait, les associés n'ont pas manifesté d'hésitations à accepter la continuation d'un régime qui favorisait leurs exportations et leur procurait une aide financière non négligeable. A l'exception de la Guinée, qui avait dès 1958 refusé son appartenance à la Communauté française, tous les associés indépendants ont manifesté leur désir de maintenir l'association à la C.E.E.

Il semble que l'argumentation doctrinale relative à l'obligation de maintien de l'association, concernait uniquement l'attitude des associés. En effet les Etats membres avaient signé entre eux le Traité C.E.E. et la Convention d'application (128). Cependant pour eux aussi il se posait une question concernant les effets que l'indépendance devait avoir sur l'association. Si l'on admet une obligation à leur charge relative au maintien du régime antérieur, on ne résout pas du même coup la question de l'adaptation de cette obligation à la nouvelle situation, ni du fondement nouveau et conventionnel qui doit être donné au régime (129).

Du côté de la Communauté, le principe du maintien de l'association n'a pas été contesté. Mais on s'est préoccupé d'abord de la question d'une adaptation du fonctionnement du régime qui tiendrait compte du changement politique survenu (130). Malgré certains arrangements qui ont conduit à une organisation de l'association (réunions *ad hoc* entre représentants des associés, des Etats membres et de la Communauté, dont une ou deux par an au niveau ministériel, présentation des projets d'investissements directement par les nouvelles autorités), le problème principal continuait à être la conclusion d'une nouvelle convention d'association. L'article 136 du Traité, fixe sans équivoque l'obligation de renouvellement de l'association après l'expiration de la Convention d'application (131). Le contenu n'est pas, certes, précisé, mais il est question d'une « nouvelle période » et il est fait référence aux « principes inscrits dans le Traité » (132).

son caractère foncièrement politique, voire colonial, comme le soutient G. TESTA, *op. cit.*, p. 145.

(128) On pourrait aussi se demander si l'obligation existe à l'égard des associés et non seulement dans les rapports entre les Etats membres. (Pour la question de savoir si le Traité est un traité en faveur de tiers, voir D. WOLFRAM, *op. cit.*, p. 88. Voir aussi Benthien Van Den BERGH, *The new Convention of Association with African Countries*, in « Common Market Law Review », 1963, n° 2.)

(129) *Infra*, p. 139.

(130) Décision du Conseil des ministres en date du 19 octobre 1960.

(131) ... « Le Conseil établit... » On n'a pas utilisé des expressions telles que « ... examine la possibilité de renouvellement... », etc., qui seraient les termes ordinaires d'une promesse de conclusion d'un accord international.

(132) D'ailleurs, les articles 14 et 15 de la Convention d'application, définissent le régime des relations commerciales qui serait appliqué après l'expiration de la Convention et jusqu'à l'établissement des dispositions pour une nouvelle période.

En effet, la Convention d'application venait à expiration le 31 décembre 1962. Il n'était pas question que le renouvellement de l'association se fasse autrement que par un accord international entre la Communauté et les E.A.M.A. Malgré les nombreux contacts préliminaires les négociations proprement dites ne débutèrent qu'en décembre 1961. Jusqu'au paraphe de la Convention, cinq réunions ministérielles eurafricaines ont eu lieu.

La Convention paraphée le 20 décembre 1962 et signée solennellement à Yaoundé le 20 juillet 1963, par les ministres des six Etats membres et le représentant du Conseil de la Communauté, et par les représentants des dix-huit Etats Africains et Malgache, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1964.

Parallèlement aux réunions ministérielles, des contacts nombreux avaient été réalisés entre le Parlement Européen et les Parlements des E.A.M., dont le plus important fut la conférence parlementaire du 19-24 juin 1961, dite Grande Conférence de Strasbourg (133). Celle-ci a créé une Commission paritaire permanente, qui a suivi l'évolution des négociations et présenté des rapports au Parlement Européen et aux Parlements africains (134) (135) (136), en insistant sur la conclusion et sur la mise en vigueur rapide (137) de la Convention (138).

B. — LE RÉGIME ACTUEL DE L'ASSOCIATION ENTRE LA C.E.E. ET LES E.A.M.A.

La Convention de Yaoundé a été conclue entre la C.E.E. et ses Etats membres d'une part et dix-sept Etats africains plus Madagascar d'autre part (139). Ces Etats ne recouvrent pas l'ensemble des P.T.O.M.

Ce régime, qui est pratiquement celui en vigueur à la fin de la première période, n'est pas limité dans des délais fixes. Théoriquement donc il pourrait être toujours appliqué, si les nouvelles dispositions n'étaient pas arrêtées.

(133) Conférence de Strasbourg, documents de travail, fascicule 2.

(134) Réunion à Abidjan, Rapport de M. Moro, du 19-2-1962, doc. de séance n° 139 du Parl. Eur.

(135) Réunion à Strasbourg, Rapport de M. Van der Goes van Naters, du 28-6-1962, doc. n° 57.

(136) Réunion à Tananarive, Rapport de M. Duvieusart du 13-11-1962, doc. n° 99.

(137) Rapport-recommandation de M. Margulies, du 7-2-1963, doc. n° 147.

(138) Voir aussi le Rapport Deringer sur le cinquième rapport général d'activité de la C.E.E., doc. n° 74 du 5-10-1962, points 91-98.

(139) Ces Etats sont des anciens P.T.O.M. énumérés à l'annexe IV du Traité C.E.E., dont quatorze ont entretenu des rapports particuliers avec la France : la République Centrafricaine, le Congo (Brazzaville), la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, la République Malgache, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad, et les ex-territoires sous tutelle française Cameroun et Togo ; trois ayant des liens avec la Belgique : Congo (Léopoldville) et les deux Etats

de l'annexe IV du Traité C.E.E. Pour un certain nombre d'entre eux le Traité C.E.E. continuait à être appliqué jusqu'à la décision du Conseil des ministres de la C.E.E. du 25 février 1964 qui a défini les dispositions de l'association pour une nouvelle période de cinq ans (140).

1. *Le régime des échanges commerciaux.*

Sur le plan des échanges, l'association a revêtu la forme de zones de libre-échange entre les territoires des Etats membres de la Communauté d'une part, et chacun des territoires ou groupes de territoires des E.A.M.A., d'autre part.

En effet, on doit constater en premier lieu que la Convention ne vise pas à l'établissement d'un seul territoire à l'intérieur duquel toutes barrières douanières seraient abolies; la Convention ne contient pas de dispositions analogues à celle de l'article 133, paragraphe 2 du Traité C.E.E., qui prescrivait la suppression de la part de chacun des P.T.O.M., des droits de douane frappant les importations non seulement des Etats membres de la Communauté, mais aussi des autres pays et territoires associés. D'autre part, non seulement il n'est prévu aucun tarif extérieur commun de l'association, mais les Parties conservent une liberté complète en matière de politique commerciale. Si l'on tient compte aussi du régime de la porte ouverte préexistant déjà à l'égard de certains territoires, on peut douter qu'il s'agisse de zones de libre-échange au sens propre du terme. De toute façon cette liberté dont l'exercice peut poser des problèmes (141), n'empêche pas qu'en principe le but de l'association soit celui que nous avons affirmé, à savoir l'établissement progressif de plusieurs zones de libre-échange (142).

En second lieu il y a lieu de voir comment ces zones doivent être instaurées. Comme ce fut la règle dans la première association (art. 133, par. 1^{er} du Traité C.E.E.) les produits originaires des Etats associés bénéficient, à l'importation dans les Etats membres, de l'élimination progressive des droits de douane et des taxes d'effet équivalent ainsi que des restrictions quantitatives, qui intervient entre les Etats membres conformément aux dispositions du Traité C.E.E. (art 2, par. 1^{er} et art. 5 de la Convention) (143). Mais la nouveauté

issus de l'ex-territoire sous tutelle belge Rwanda-Urundi, c'est-à-dire le Burundi et la République Rwandaise; enfin la Somalie qui avait été un territoire sous tutelle italienne.

(140) *Infra*, p. 81.

(141) *Infra*, pp. 271 et 277.

(142) SCIOLLA-LAGRANGE, *op. cit.*, p. 52.

(143) Le 31 mai 1966, ces droits étaient réduits de 80 % par rapport aux droits appliqués avant l'entrée en vigueur du Traité de Rome, par les Etats mem-

de la Convention de Yaoundé réside dans le fait qu'elle prévoit l'importation en franchise immédiate de droits de douane et taxes d'effet équivalent de certains produits tropicaux (ananas, café, thé, cacao, etc.), qui figurent à l'Annexe de la Convention, et qui présentent un grand intérêt pour les associés. En même temps les Etats membres appliquent les droits du Tarif Douanier Commun aux importations de ces produits en provenance des pays tiers.

Cependant, en vertu d'une décision prise en même temps que la conclusion de la Convention et visant à compenser les intérêts des pays tiers, le T.D.C. est réduit de 40 % pour le café, le thé et le cacao, et de 25 % pour les autres produits (144). En plus il faut tenir compte du Protocole relatif à l'importation de bananes en Allemagne et du Protocole relatif à l'importation de café vert au Benelux et en Italie, annexés au Traité C.E.E., et mentionnés aussi dans la Convention de Yaoundé. Le premier permettait et permet à l'Allemagne de bénéficier d'un contingent tarifaire (90 % de ses importations) en franchise de droits de douane, à l'importation de bananes des pays tiers. Par une déclaration annexée à la Convention, l'Allemagne a simplement promis de consulter les associés sur leur possibilité de fournir les quantités supplémentaires au cas où la demande de son marché excèderait la marge du contingent. Le second permettait au Benelux et à l'Italie de bénéficier de contingents en franchise de droit de douane ou à droits réduits respectivement, à l'importation de café vert en provenance des pays tiers. Mais l'Italie n'est plus mentionnée dans la nouvelle Convention, donc elle doit appliquer la T.D.C., tandis que le Benelux a consenti à éliminer progressivement ses contingents pour le café. A ces stipulations particulières, on doit ajouter les discriminations de fait auxquelles certains produits africains ont été soumis (145), qui prouvent que les réticences à l'octroi du régime préférentiel pour les pays d'Outre-Mer ont continué à se manifester dans l'intention d'empêcher qu'une atteinte soit portée aux courants commerciaux traditionnels (146).

D'autre part le régime applicable aux produits agricoles concurrents des produits européens, sera déterminé unilatéralement par la

bres autres que la métropole (Voir 2^e Rapport annuel du Conseil d'association, point 22).

(144) Ceci fut en effet une concession aux thèses « mondialistes » allemandes et hollandaises (Voir, M. J. JACQUOT, *Les aspects douaniers de l'association des pays africains et malgache à la C.E.E.*, in « Recueil Penant », 1964, p. 332).

(145) LUCHAIRE Fr., in Penant, *op. cit.*, p. 438 qui cite le cas du monopole italien de la banane, et des droits fiscaux sur le café en Allemagne.

(146) Voir 1^{er} Rapport annuel sur l'activité du Conseil d'association, p. 48. M. J. JACQUOT, *op. cit.*, p. 338. Sur l'application du Protocole sur les bananes et de la Déclaration allemande, des discussions animées ont eu lieu au sein du Comité d'association (voir 2^e Rapport, point 56).

Communauté après consultation au sein du Conseil d'association (art. 11) (147). Déjà la Communauté a adopté pour le riz et le manioc, un régime qui se situe au-dessous de la préférence intra-communautaire, mais qui favorise les produits des E.A.M.A. par rapport aux importations en provenance de pays tiers. On espère aussi parvenir à un régime préférentiel pour les matières grasses végétales (148).

Ces dispositions avantageuses pour les exportations des E.A.M.A. ne doivent pas faire oublier l'aspect défavorable de la question, à savoir la suppression de la politique des surprix de la part de la France. En effet, au moment où les produits des pays associés circuleront librement dans le Marché Commun, ils ne pourront bénéficier que de la protection du T.D.C. par rapport aux cours mondiaux. Cette protection est bien inférieure aux surprix (149). En dehors de l'ouverture de l'ensemble du Marché Commun aux exportations des associés, c'est par le moyen de l'aide à la production qu'on a voulu parer aux inconvénients du système.

De l'autre côté, les E.A.M.A. doivent abolir les droits de douane (art. 3) (150) et les restrictions quantitatives (art. 6) aux importations en provenance des Etats membres de la Communauté. Le principe fondamental qui régit cette matière et peut-être le seul principe non équivoque de l'association, est la non-discrimination à l'égard des Etats membres. Le même traitement tarifaire est appliqué aux produits originaires de tous les Etats membres (art. 3, par. 1^{er}).

Cependant, ces normes sont formulées comme des règles valables en principe. Elles doivent encore être interprétées en combinaison avec une série de dispositions relatives aux possibilités de dérogations permises en faveur des associés. Ces dérogations changent la portée et peut-être le sens même des principes susmentionnés.

L'association des E.A.M.A. à la Communauté ne devait pas avoir comme effet de soumettre ceux-ci sous la domination économique d'un groupement puissant de pays hautement industrialisés ni d'empêcher ainsi le développement et l'indépendance économique des associés. Déjà le Traité C.E.E. tenait compte de ces préoccupations; les déclarations multiples de la part de personnalités de la Communauté et des

(147) Les associés demandent que les Règlements sur ce régime interviennent simultanément à l'établissement de la politique agricole commune (2^e Rapport, point 37).

(148) 2^e Rapport, points 36 ss.

(149) LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 437. M. J. JACQUOT, *op. cit.*, p. 340.

(150) En ce moment, l'exemption complète à l'importation est pratiquement appliquée (2^e Rapport annuel, point 24).

Etats membres depuis l'indépendance des associés, ont insisté sur la liberté et les facilités dont jouiraient ceux-ci pour réaliser leur industrialisation et leur développement en général (151).

A l'obligation de principe de suppression des droits de douane, la Convention de Yaoundé prévoit des dérogations extrêmement importantes (art. 3, par. 2, al. 2). Chaque Etat associé peut maintenir ou établir et même relever les droits de douane et taxes d'effet équivalent « qui répondent aux nécessités de son développement et aux besoins de son industrialisation, ou qui ont pour but d'alimenter son budget ». Par la communication des tarifs douaniers ou des listes prévue au Protocole n° 1, il sera précisé quels droits et taxes répondent, de l'avis de l'associé, aux critères de cette disposition. Des consultations sur les tarifs et listes en cause (en cas de relèvement, leur communication doit être préalable à leur entrée en vigueur), ont lieu au sein du Conseil d'association, à la demande de la Communauté (art. 1^{er} du Protocole). Mais pratiquement il n'y a pas de limite au pouvoir discrétionnaire de l'associé de fixer le taux des droits et des taxes comme bon lui semble (152). Deux limites sont cependant certaines : la non-discrimination à l'égard des Etats membres de la Communauté, et la clause de la nation la plus favorisée qui doit jouer lorsqu'un traitement plus favorable est accordé à un Etat tiers (153).

D'autre part, une autre possibilité de dérogations est prévue en vertu de l'article 6, paragraphe 3 : les Etats associés peuvent maintenir ou établir des restrictions quantitatives à l'égard des importations en provenance des Etats membres, dans la mesure où les droits de douane s'avèrent insuffisants pour protéger leur développement industriel ou leur balance de paiements. Ceci est une innovation importante par rapport à la première association; en effet la protection des économies africaines se fait principalement par le contingentement des importations.

En plus, le recours aux clauses de sauvegarde qui sont stipulées à l'article 13 avec une trop grande souplesse, qui donne lieu seulement à une notification et à des consultations, ouvre aussi un champ assez vaste de dérogations aux principes préexposés (154).

(151) Doc. du Parl. Eur., n° 99 du 19-11-1962.

(152) On comprend ainsi la portée réelle de l'importation en franchise de droits de douane, qui a été déjà réalisée par les associés. Les listes tarifaires communiquées ont simplement spécifié leur but comme étant surtout de nature fiscale.

(153) Cette limite encore doit-elle être accordée sous réserve de l'hypothèse des regroupements économiques régionaux : *infra*, p. 277.

(154) *Infra*, p. 216.

2. Régime préexistant de la porte ouverte.

Enfin une mention particulière doit être faite à propos du cas spécial des pays qui étaient soumis à certaines obligations internationales préexistant à l'établissement de la première association. Il s'agit notamment du régime dit de la porte ouverte, que certains territoires pratiquaient en vertu de traités internationaux applicables au moment de l'entrée en vigueur du Traité C.E.E. Ainsi pour le bassin du Congo une série de textes avait établi le principe de la liberté du commerce sur une base non discriminatoire à l'égard des Etats signataires de ces textes. Le premier de ceux-ci fut l'Acte Général de la Conférence de Berlin, signé entre quinze Puissances le 26 février 1885, complété par la Déclaration de Bruxelles relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo, embouchures, etc., du 2 juillet 1890 (155). La Convention de Saint-Germain-en-Laye portant révision de l'Acte et de la Déclaration a maintenu le régime antérieur tout en l'améliorant en faveur de la Belgique (156). Mais l'Allemagne n'était plus signataire de la Convention.

D'autre part, pour les ex-territoires sous tutelle, la Charte des Nations Unies (art. 76, al. d) prévoyait que le régime de tutelle devait assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les membres des Nations Unies. Mais c'est surtout dans les accords de tutelle relatifs au Togo et au Cameroun français, à la Somalie et au Rwanda-Urundi qu'on devait chercher le fondement de l'obligation d'un traitement égal vis-à-vis de tous les membres des Nations Unies (157).

Quoi qu'il en soit, les obligations découlant des règles internationales précitées posaient, au moment de la conclusion du Traité de Rome, un problème de compatibilité avec les dispositions de ce Traité (158). Inversement si les territoires en question réalisaient progressivement une libération des échanges avec les Etats membres de la Communauté, cela serait une discrimination à l'égard des Etats tiers. L'article 133, paragraphe 4 du Traité dispensait de l'application des règles sur la suppression des barrières douanières les pays et territoires qui, en raison des obligations internationales auxquelles ils étaient soumis, appliquaient déjà à l'entrée en vigueur du Traité un tarif douanier non discriminatoire. Par conséquent on doit admettre

(155) Sur le régime qui en découlait, voir J. LEFEBVRE, *Afrique et Communauté Européenne*, p. 12.

(156) LEFEBVRE, p. 19.

(157) En fait cette égalité n'est stipulée que sous certaines conditions (P. REUTER, *Institutions internationales*, 1955, p. 383).

(158) A. NEHRING, *Die Assoziierung überseeischer Länder mit dem Gemeinsamen Markt*, p. 245.

que l'association ne primait pas les obligations internationales préexistantes, mais un traitement égal devait au moins être réservé à tous les Etats membres de la Communauté. De plus l'article 132, paragraphe 5, établissait sans distinction le principe de la non-discrimination en matière d'établissement. Donc, en ce qui concerne le Congo, la situation juridique de l'Allemagne était à nouveau assimilée à celle des autres Etats membres signataires de la Convention de Saint-Germain-en-Laye (159).

La Convention de Yaoundé prévoit que les Etats membres et la Communauté assument les engagements relatifs à la suppression des barrières douanières ainsi qu'à la politique agricole à l'égard des Etats associés qui, sur la base d'obligations internationales applicables lors de l'entrée en vigueur du Traité C.E.E., et les soumettant à l'application d'un régime douanier particulier, estimeraient ne pouvoir, dès à présent, assurer au profit de la Communauté la réciprocité prévue à l'article 2, paragraphe 2 de la Convention (art. 61). Les obligations internationales dont il est question dans cet article, sont bien celles qui découlent des textes susmentionnés. Mais il ne semble pas qu'on ait voulu déclarer que ces obligations sont encore en vigueur (160). Simplement elles constituent une référence aux Etats visés par cette disposition, ainsi qu'aux raisons historiques qui justifient le régime douanier particulier de ces Etats.

La situation doit être réexaminée par les Parties contractantes trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention. Un délai de réflexion est donc accordé, mais de toute façon il ne concerne pas le principe de la non-discrimination à l'égard des Etats membres de la Communauté (161) (162).

3. La coopération financière et technique.

Cette coopération constitue un des traits principaux de la nouvelle association et c'est sur elle qu'ont porté dans une grande partie les discussions difficiles précédant la conclusion de la Convention. La contribution des Etats membres de la Communauté est accrue par

(159) D. WOLFRAM, *op. cit.*, p. 82.

(160) Notons que certains pays (Congo-Brazzaville, Gabon, Tchad, République Centre-Africaine, Rwanda) ont dénoncé déjà la Convention de Saint-Germain-en-Laye.

(161) En effet, l'article 61 prévoit une dérogation à l'article 3, § 2 seulement ; elle n'affecte donc pas le principe de la non-discrimination stipulé dans le § 1 du même article.

(162) Jusqu'à présent, les Etats visés à l'article 61 ont continué à se prévaloir de la liberté que leur laisse cette disposition, à l'exception du Rwanda qui a établi à côté de l'ancienne colonne de droits fiscaux, une deuxième colonne du tarif douanier comprenant des droits très bas (5 %) pour les importations en provenance de pays autres que les Six.

rapport à l'association précédente et l'emploi de nouveaux moyens permet d'envisager plus efficacement les problèmes de la production et du développement des associés.

L'apport financier en faveur des E.A.M.A. est de 730 millions d'unités de compte pour la durée de la Convention. Mais cette aide n'est pas fournie seulement sous forme de dons comme c'était le cas précédemment (163), mais aussi sous forme de prêts (46 millions par le Fonds et les 64 millions de la B.E.I.), sous conditions particulièrement favorables. En somme les Etats fournissent 666 millions par l'intermédiaire du F.E.D., tandis que la B.E.I. fournit 64 millions (164) (165).

Les secteurs d'affectation de l'aide sont diversifiés. Elle ne consiste pas uniquement en investissements en capital. Elle affecte désormais quatre secteurs :

- a) investissements économiques et sociaux;
- b) assistance technique;
- c) avances pour la stabilisation des cours;
- d) aide à la production et la diversification.

Cette dernière catégorie est d'une importance particulière. Les aides à la production doivent parer à la suppression du régime des surprix et faciliter les économies africaines à adapter progressivement leurs productions aux exigences d'une commercialisation aux prix mondiaux (166). Les aides à la diversification doivent permettre aux Etats associés de réaliser des diversifications dans les domaines agricole, industriel et commercial (167). Au cours des négociations, les Six avaient insisté sur la nécessité de ces diversifications; c'est en acceptant en partie de diversifier leurs productions que les associés ont obtenus une aide financière accrue.

4. Les autres dispositions de l'association.

Le régime des échanges et l'aide financière constituent le contenu essentiel de l'association. Cependant le titre III de la Convention fixe

(163) Voir M. PEDINI, *Il Fondo Europeo di Sviluppo, nella associazione tra la C.E.E. ed i paesi africani e malgascio*, in « Rivista di politica economica », 1965, p. 1574.

(164) Art. 16 de la Convention.

(165) Voir aussi, l'Accord interne aux Six, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (64/355/C.E.E., J.O., du 11-6-64, n° 93, qui institue le F.E.D. Dans le même numéro du J.O., voir aussi son règlement financier, 64/356/C.E.E.).

(166) De là vient que ce genre d'aide n'est pas accordé aux pays ayant pratiqué un régime de porte ouverte.

(167) Protocole n° 5, art. 23.

certaines règles relatives au droit d'établissement, à la circulation des services et des capitaux ainsi qu'aux paiements.

Le droit d'établissement est stipulé en termes très souples, en faveur des ressortissants de tous les Etats membres. On a cru y voir la seule véritable contrepartie accordée par les associés au régime préférentiel dont ils bénéficient dans la Communauté. Ce droit n'existe cependant que sous condition de réciprocité, c'est-à-dire à condition que chaque Etat membre accorde le même traitement aux ressortissants de l'associé, et pour les mêmes activités (168). Théoriquement, il n'est pas exclu donc qu'à un moment donné les ressortissants des Etats membres de la Communauté soient mis sur un pied d'inégalité dans les Etats associés ou dans certains d'entre eux. La prestation des services suit les mêmes règles. Enfin l'obligation d'autorisation des paiements et de transfert de paiements n'est stipulée à la charge des associés que dans la mesure où les échanges et la circulation des services des personnes et des capitaux est libérée en vertu de la Convention (art. 35).

5. Le fonctionnement de l'association.

L'association comprend une structure institutionnelle imposante, du moins à première vue : un Conseil d'association assisté d'un Comité d'association; une Conférence parlementaire de l'association; une Cour arbitrale de l'association (art. 39). Enfin sans pouvoir parler d'institution commune, nous verrons plus tard qu'il s'est posé aussi une question de secrétariat de l'association (169).

L'organe central et principal de l'association est le Conseil, composé d'une manière paritaire des membres du Conseil de la C.E.E. et de membres de la Commission de la C.E.E. d'une part, et d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque Etat associé (art. 40). Le Comité d'association est composé de la même façon. Il se prononce toujours d'un commun accord de la Communauté d'une part, et des Etats associés d'autre part. Ceci nécessite la formation préalable de la position de chaque groupe. Ce problème qui se pose à la Communauté à l'égard de toutes les associations (170), s'explique, de l'autre côté, à cause du grand nombre des associés. Les E.A.M.A. ont signé un Protocole interne relatif à la coordination de leur action au sein des institutions de l'association. En vertu de ce protocole il est institué un Conseil de coordination et un Comité de coordination (171).

(168) SCIOLLA-LAGRANGE, *op. cit.*, p. 54.

(169) *Infra*, p. 319.

(170) *Infra*, p. 184.

(171) A l'heure où nous écrivons ces lignes, le protocole en question n'est toujours pas entré en vigueur. Il n'est pas ratifié que par peu d'Etats associés,

Les règlements intérieurs de ces deux organes furent adoptés à la réunion du Conseil de coordination précédant la première réunion du Conseil d'association du 8 juillet 1964 (172) (173). Le lieu des réunions sera le lieu habituel de réunions du Conseil des ministres de la C.E.E., ou une capitale d'un Etat associé s'il en a été décidé ainsi à la réunion précédente (174).

Le Conseil et le Comité — mais dans la mesure seulement où il reçoit des délégations de compétences appropriées — disposent d'un pouvoir de décision, et ils ont le droit de formuler des résolutions, recommandations ou avis qu'ils jugent opportuns (art. 44). Mais ils constituent surtout un cadre de consultations (175).

En ce qui concerne la Conférence Parlementaire de l'Association, prévue à l'article 50 (176), il est certain que le rôle du Parlement Européen ne se manifeste pas seulement par sa participation à cette conférence mais par le vif intérêt qu'il a toujours exprimé, notamment par sa Commission de coopération avec les pays en voie de développement, pour les questions de coopération eurafricaine.

Enfin, le système d'arbitrage est érigé en une « Cour arbitrale de l'Association » qui est compétente pour le règlement des différends que le Conseil ne peut pas régler lui-même (177).

C. — LES CARACTÈRES DE L'ASSOCIATION DES E.A.M.A.

1. Le caractère « préférentiel » du régime des échanges.

Si l'on fait abstraction des critères purement juridiques ainsi que des engagements formels qui découlent du texte de la Convention de Yaoundé, il apparaît que le but principal des auteurs de celle-ci était d'assurer un traitement préférentiel aux exportations des E.A.M.A.,

si nos informations sont bonnes. Mais les représentants des associés ont décidé de l'appliquer *de facto* avant sa ratification. Il paraît d'ailleurs que récemment on songe le modifier et adopter des procédures majoritaires.

(172) Revue *Nations Nouvelles*, octobre 1964, p. 3.

(173) Il s'est réuni déjà trois fois, le 8 juillet 1964, le 7 avril 1965 et le 18 mai 1966.

(174) Au cours de la première session, les ministres des E.A.M.A. avaient insisté pour que les sessions se fassent aussi dans les capitales des Etats associés. La solution adoptée ne leur satisfait que partiellement.

(175) La politique agricole, sur les produits qui intéressent aussi les associés (art. 11), et la politique commerciale de la Communauté (art. 12), l'association de pays à production comparable (art. 58), le recours aux clauses de sauvegarde (art. 13, § 4) et aux restrictions à l'importation (art. 3, § 3 et 6 § 5), peuvent donner lieu à consultations au sein du Conseil. (Voir déjà 1^{er} Rapport annuel, pp. 30 et ss., 2^e Rapport annuel points 32 et ss., 36 et ss.).

(176) *Infra*, p. 183. Elle s'est réunie deux fois jusqu'à présent.

(177) Pour ses caractères, voir *infra*, p. 192.

par rapport aux exportations homologues des pays tiers (178). En effet il serait difficile, dans le cadre de cette association, de parler d'intégration des marchés, chose d'ailleurs inconcevable et indésirable du point de vue économique.

Sur le plan des engagements pris, et si en principe la libération des échanges doit aboutir à la création de zones de libre-échange, les dérogations admises en faveur des associés empêchent de penser que ce résultat soit possible. En effet, la protection de l'industrie existante ou naissante des associés n'a pas de limites dans le temps, comme c'est le cas dans l'association grecque. Bien entendu cette protection n'affectera qu'une partie des importations en provenance de la Communauté, puisque chaque Etat associé ne pourra pas produire tous les articles ou substituts d'articles qui sont importés de la Communauté. Mais ce sont surtout les droits à caractère fiscal qui laissent la plus grande liberté aux associés. Cette liberté aussi est prévue sans limite de temps.

Cependant, du seul fait de l'existence de ces possibilités de dérogations, on ne peut pas affirmer que la réciprocité n'existe pas entre la C.E.E. et l'associé en ce qui concerne le régime des échanges. En effet, dans les rapports économiques et commerciaux entre pays développés et pays sous-développés, on ne peut pas exiger que les mêmes engagements soient assumés de part et d'autre. De ce point de vue, il serait intéressant de pouvoir affirmer que les importations en provenance des pays membres de la Communauté doivent au moins bénéficier dans les pays associés d'un traitement préférentiel par rapport au traitement des importations en provenance des pays tiers. Il semble donc qu'une pareille affirmation est exacte. Certes, on doit faire certaines réserves, relatives notamment au régime de la porte ouverte, qui doit être bientôt réglé (179), à la possibilité des associés de conclure des accords d'intégration ou de coopération régionale, ainsi qu'à leur liberté en matière de politique commerciale en général (180).

Il est vrai bien entendu, qu'à l'exception des accords régionaux, la Communauté conserve le droit d'exiger un traitement au moins égal à celui réservé aux pays tiers. Mais on ne peut pas soutenir que la clause de la nation la plus favorisée soit un contenu suffisant de l'asso-

(178) Voir l'exposé de M. H. Rochereau, membre de la Commission, au Colloque interparlementaire de Rabat du 10-13 juillet 1963 : « Pour l'immédiat le problème consiste de maintenir aux associés leurs recettes d'exportations. »

(179) Cependant si l'on ne voit pas d'inconvénients là-dessus pour les territoires sous tutelle, il est difficile d'affirmer quand le Congo (Léopoldville) qui vit en ce moment sous le régime du dollar et est lié de fait à un ensemble de rapports et d'aide américains, pourra accorder une véritable préférence aux membres de la C.E.E.

(180) *Infra*, pp. 271 et s.

ciation des E.A.M.A. : l'engagement de principe relatif à la libération des échanges doit être mis en œuvre dans la mesure du possible; un traitement égal à l'égard de toutes les importations ne peut pas être considéré conforme à ce principe.

On ne peut certes pas prévoir quelle sera l'attitude de la Communauté lorsque ce principe est violé dans des cas concrets (181). Mais l'attitude de la Communauté vis-à-vis des associés, dépend aussi d'éléments politiques et psychologiques qui dépassent le cadre des engagements juridiques assumés en vertu de la Convention.

2. La non-discrimination entre les Etats membres de la Communauté.

C'est peut-être le seul principe non équivoque de l'association. Il s'applique aussi bien à l'égard de l'abolition des barrières douanières qu'à l'égard des dérogations admises en faveur des associés. Enfin, nous verrons qu'il s'applique aussi à l'égard de la formation d'unions régionales (182). Nous avons cependant noté qu'on peut aboutir à un traitement inégal, en ce qui concerne l'établissement et la prestation des services. Mais cette situation découlera du fait que le traitement accordé aux ressortissants de chaque associé n'est pas homogène à l'intérieur de la Communauté.

3. L'association comme système d'aide au sous-développement.

Tandis qu'à l'égard des associations de la Grèce et de la Turquie, l'aide financière vise, du moins théoriquement, à faciliter l'intégration progressive des économies des pays à l'économie de la Communauté, l'aide aux associés africains et malgache présente le caractère classique de l'aide au sous-développement qui pourrait être mis en œuvre même en dehors de tout régime relatif à un ensemble d'échanges (183). Etant donné même que cette aide est un aspect essentiel de l'association des E.A.M.A., on a soutenu que celle-ci est un système de coopération (184), dans la mesure où les échanges n'y sont pas le point le plus important.

(181) La Communauté n'a encore défini aucune politique relative aux conditions de mise en place des restrictions douanières et contingentaires de la part des associés, afin notamment d'empêcher que ces restrictions visent à d'autres buts qu'au développement des industries naissantes (voir la réponse de la Commission à la question écrite des membres du Parl. Eur. Pedini et Carboni, *J.O. des Communautés* du 15 mars 1966, pp. 610-66).

(182) *Infra*, p. 279.

(183) Rappelons cependant qu'une partie de cette aide, celle qui est destinée à la diversification et à la commercialisation des produits, vise à compenser l'abolition de l'ancien régime des échanges.

(184) Dans ce sens, Rapport Birkelbach du 15 janvier 1962, Doc. 122, du Parl. Eur.

De toute façon ce système de coopération entraîne une conséquence importante : c'est qu'une partie du régime de l'association relève unilatéralement de la compétence de la Communauté (185). En effet, les E.A.M.A. ne sont pas associés à l'octroi de l'aide financière et ils ne participent pas aux organismes donateurs ou prêteurs de la Communauté. Cependant, le Conseil d'association définit l'orientation générale de la coopération financière et technique (art. 27), sur la base d'un rapport de la Commission. Ceci est une innovation par rapport à la première association (186).

4. Un cadre de consultations.

Que l'association soit simplement un système de consultations, cela peut paraître contestable. En effet, elle contient des engagements de fond très importants. Mais ces engagements sont dans une grande mesure assumés directement à la charge des Parties. Pour la plupart, ils ne requièrent pas nécessairement une action du Conseil pour être mis en œuvre (187). En d'autres termes, la Convention de Yaoundé est beaucoup moins un accord-cadre que l'Accord d'Ankara et peut-être encore que l'Accord d'Athènes. Ceci est dû dans une grande mesure au fait qu'il ne vise pas comme ces deux derniers accords, à l'établissement progressif de règles semblables à celles qui sont valables à l'intérieur du Marché Commun, et à partir de principes généraux qui seraient mis en œuvre progressivement. D'autre part le Conseil d'association est aussi un organe de prise de décisions concernant la gestion et le contrôle du régime, ainsi que la mise en œuvre de certaines dispositions sur l'établissement, les services, etc.

Mais le Conseil d'association est dans une grande mesure un cadre de consultations, et cette remarque va plus loin que les hypothèses mentionnées dans la Convention et que nous avons citées. En effet ceci découle de la grande liberté qui est laissée aux Parties ainsi que du grand nombre des associés. En d'autres termes il ne semble pas que le régime puisse évoluer vers l'établissement progressif de règles communes précises et détaillées valables pour vingt-quatre Etats. Les décisions du Conseil établiront surtout des lignes générales. Par la suite il y aura des décisions particulières, autorisations, approbations, mesures diverses, qui appartiennent à ce que nous qualifions de « gestion et de contrôle de l'association ». Mais pour l'essentiel, et en considérant que l'application de la Convention pourra être différente pour

(185) LUCHAIRE, *in* Penant, *op. cit.*, p. 428. D. OLIVIER, *op. cit.*, p. 487.

(186) M. PEDINI, *op. cit.*, p. 1567. Cette orientation générale, notamment les critères de priorité à retenir dans l'utilisation de l'aide, a fait l'objet de longues discussions au sein du Conseil d'Association (2^e Rapport annuel, point 73 et ss.).

(187) Dans ce sens aussi, W. FELD, *op. cit.*, p. 241.

chaque associé ou groupe d'associés, le Conseil d'association présentera un cadre de consultations, d'explications et d'information (188).

5. *Un régime d'avantages réciproques ?*

Cependant l'association consiste bien en un ensemble de charges et d'avantages pour chaque Partie. En contrepartie des avantages dont bénéficient les associés, ces derniers ont aussi consenti à accorder des avantages aux Six. Le droit d'établissement en est un (189). La garantie de l'importation continue de certaines matières premières, nécessaires à l'économie européenne, peut être considérée comme un autre avantage (190). De plus, une préférence commerciale doit être établie en faveur des produits des Six, du moins si l'on s'en tient à une juste interprétation des engagements assumés. Enfin, à la charge des E.A.M.A., on doit compter la suppression du régime des surpris (191). De toute façon ces avantages ne peuvent pas être examinés séparément, mais à la lumière de tout cet ensemble de rapports et de liens qui constituent l'association euro-africaine.

6. En dernier lieu, l'association peut aboutir à l'établissement de divers régimes entre la Communauté d'une part, et chaque associé ou groupe d'associés, d'autre part (192). Ceci découle principalement de la mise en œuvre différente par chaque associé des possibilités de dérogation, ainsi que de sa politique commerciale. De même les unions régionales conduisent à établir parmi les associés divers régimes de protection intérieure de l'économie et de politique commerciale vis-à-vis de la Communauté. Enfin, le régime de l'aide, unitaire dans son principe, s'applique en fait à l'égard de chaque associé séparément. En effet, la part de chaque associé dans l'aide à la production et à la diversification est fixée dans la Convention. La présentation de projets de développement sont présentés séparément par chaque associé à la Commission ou à la B.E.I. Il en est de même pour la coopération technique, pour les avances aux caisses de stabilisation, ainsi que pour

(188) Il n'y a qu'à penser que théoriquement certains Etats associés peuvent libérer complètement leurs échanges tandis que d'autres peuvent maintenir des droits de douane à un niveau très élevé ainsi que des restrictions quantitatives sévères. Ce déséquilibre donnera lieu seulement à des consultations au sein du Conseil.

(189) GONIDEC, *op. cit.*, p. 615.

(190) TESTA, *op. cit.*, p. 136. Mais voir aussi, *infra*, p. 315.

(191) LUCHAIRE *in* Penant, *op. cit.*, p. 415.

(192) Il s'agit d'une association « rayonnante » comme remarque R.-J. Dupuy, *in* A.F.D.I., 1964, p. 820.

les programmes de commercialisation et de diversification de la production (193).

L'unité africaine est un problème qui se pose depuis l'indépendance. Le maintien de la pleine liberté d'action individuelle vient en contraste avec les efforts de former un front unifié. Entre ces deux points, la Communauté n'a pu, au cours des négociations sur la Convention, qu'insister discrètement sur le deuxième. Devant les problèmes de l'application de la Convention, c'est seulement l'organisation intérieure des E.A.M.A. qui pourrait rendre unitaire le côté « associé » du régime.

D. — L'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES
ENTRETIENANT DES RELATIONS PARTICULIÈRES
AVEC LA FRANCE ET LES PAYS-BAS.

La Convention de Yaoundé s'applique aux dix-huit Etats, ex-pays et territoires d'O.-M., qui ont accédé à l'indépendance. Mais un certain nombre des P.T.O.M. continuait à être soumis au régime du Traité de Rome, et de la 1^{re} Convention d'application. La Communauté devait donc définir les dispositions pour une nouvelle période conformément à la disposition de l'article 136 du Traité. Tel fut l'objet de la décision du Conseil en date du 25 février 1964 qui détermina pour une nouvelle période de cinq ans le régime d'association pour les pays et territoires qui entretiennent des relations particulières avec la France et les Pays-Bas (194).

Mais, avant d'esquisser les grandes lignes de ce régime, il convient d'exposer l'histoire particulier de l'association du Surinam et des Antilles néerlandaises, qui n'étaient pas compris dans la liste de l'Annexe IV du Traité de Rome.

a) *L'association du Surinam et des Antilles néerlandaises.*

En effet les Pays-Bas n'avaient ratifié le Traité qu'à l'égard de leur territoire européen et de la Nouvelle Guinée (195). Une déclaration du gouvernement néerlandais annexée à ce Traité prévoyait l'ouverture prochaine de négociations en vue de la conclusion d'une convention relative à l'association économique de ces pays à la C.E.E.,

(193) Protocole n° 16 respectivement art. 3, 6, 20, 25, 28.

(194) Ces pays et territoires sont : Saint-Pierre et Miquelon, l'archipel des Comores, la Côte Française des Somalis, la Nouvelle-Calédonie et dépendances, les Iles Wallis et Futuna, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques, le Surinam et les Antilles néerlandaises.

(195) Voir le Protocole afférent annexé au Traité.

tandis qu'un Protocole (196) maintenait le régime douanier applicable entre ces pays et leur métropole. Mais on a préféré les faire assimiler aux P.T.O.M. nommés dans la liste de l'Annexe IV, ce qui nécessitait une révision du Traité (197). Les négociations ont été assez délicates du fait surtout de la question des produits pétroliers raffinés aux Antilles néerlandaises (198). Après l'adoption d'un projet de convention concernant la révision du Traité (199) et d'un projet de Protocole relatif aux produits pétroliers et la consultation du Parlement Européen et de la Commission (200), conformément à l'article 236 (201), le Conseil a émis un avis favorable pour la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements qui a arrêté, le 13 novembre 1963, le texte de la Convention portant révision du Traité ainsi que le Protocole (202).

L'effet en fut que les deux pays sont soumis au régime général des articles 131-136 du Traité. Le régime spécial pour la nouvelle période découle de la décision précitée du Conseil du 25 février 1964 qui s'applique aussi aux P.T.O.M. français.

b) *Le régime prévu par la décision du 25 février 1964.*

Ce régime est la suite de la Convention d'application annexée au Traité, mais certaines dispositions semblent établir une analogie avec les dispositions de la Convention de Yaoundé. La décision prévoit l'élimination, selon le rythme prévu dans le Traité, des droits de douane aux importations en provenance de pays et territoires associés. Il en est de même pour les restrictions quantitatives. Une suppression immédiate des droits de douane sur certains produits tropicaux, a été aussi accordée.

Du côté des P.T.O.M., il faut noter un point important : l'abolition des barrières douanières et contingentaires doit être appliquée de manière non discriminatoire, non seulement à l'égard de tous les

(196) Protocole relatif aux marchandises originaires de certains pays, et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres.

(197) Demande hollandaise soumise au Conseil le 20-7-1960.

(198) U. EVERLING, *Die Neuregelung der Assoziation Zwischen E.W.G. und den afrikanischen Staaten*, in « *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* », 1964, p. 499.

(199) Sur cette base un projet tendant à la révision du Traité fut soumis par les Pays-Bas au Conseil le 4-6-64.

(200) La Commission avait eu d'ailleurs une part importante dans la préparation du projet. Le rapport Metzger du 21-1-64 (Doc. 120 du Parl. Eur.) signale que le rôle de la Commission découle de l'art. 228. Mais il ne semble pas qu'il s'agisse ici de négociations internationales dans le sens de cet article.

(201) Voir rapport G.A. Angioy, du P. E., doc. 76 du 15-10-1962.

(202) En vertu de ce protocole les produits pétroliers bénéficient d'un régime favorable à l'importation dans la Communauté mais des restrictions peuvent être autorisées par la Commission au-dessus d'un certain tonnage (2 millions).

Etats membres, mais aussi à l'égard des autres pays et territoires associés : c'est le régime de la 1^{re} Convention d'association.

Par dérogation aux règles précitées, les associés peuvent établir ou maintenir des droits de douane qui ont pour but de protéger leur industrie ou leur développement ou d'alimenter leur budget. Pour certaines raisons aussi il est possible de recourir aux restrictions quantitatives (203).

Pour le reste un ensemble de dispositions relatives à l'établissement, à la prestation de services et aux capitaux (Titre III) est similaire aux dispositions correspondantes de la Convention de Yaoundé. Il en est de même pour la politique agricole de la Communauté (art. 10) et la politique commerciale, avec cette différence que les informations sont transmises par l'Etat qui entretient les relations particulières avec les pays ou les territoires; les consultations sont menées entre la Communauté et cet Etat.

Le système est complété par une aide financière et technique (204) qui est inspirée dans une certaine mesure de la Convention de Yaoundé en ce qui concerne les moyens d'intervention (dons et prêts) et les domaines d'affectation (investissements, coopération technique), mais sans s'étendre à des aides à la production.

§ 2. — L'association du Nigéria.

A. — LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE LAGOS.

Opposé initialement à toute idée d'association avec la C.E.E. et ayant d'ailleurs critiqué la Convention de Yaoundé, le Nigéria a reconsidéré sa politique après avoir mieux évalué ses intérêts commerciaux. Les discussions préliminaires ont été suivies par un mandat du Conseil à la Commission, en juin 1964, d'ouvrir des négociations formelles.

Les difficultés de ces dernières portaient sur l'étendue des échanges que l'accord devait affecter, sur la conciliation de la préférence du Commonwealth, dont jouit le Nigéria, avec une préférence communautaire, enfin sur les intérêts des dix-huit E.A.M.A. dont les produits subiraient la concurrence des exportations nigériennes au sein du Marché Commun. L'Accord d'association a été finalement signé à

(203) Cette disposition est nouvelle ; elle se rapproche de celle de l'article 6, § 3 de la Convention de Yaoundé.

(204) 70 millions d'u. de c. Cette somme était déjà prévue dans l'accord interne relatif au financement de l'aide de la Communauté, signé à Yaoundé le 20 juillet 1963.

Lagos, le 16 juillet 1966, par les représentants des gouvernements des Six Etats membre et du Conseil de la Communauté d'une part, et le représentant de la République du Nigéria d'autre part (205).

Sur le plan de la procédure, on avait espéré au début qu'on parviendrait à une application de l'article 58 de la Convention de Yaoundé qui prévoit une possibilité d'accession à la Convention (206). Mais le Nigéria avait insisté à ce que son association soit autonome et munie d'un cadre autonome, ce qui a pour effet que ce pays de 55 millions d'habitants n'est pas obligé de participer comme un simple 19^e associé à la même table d'un Conseil d'association. Le fondement de la procédure fut l'article 238 du Traité C.E.E., comme il est souligné dans le préambule de l'Accord. Cependant, ici encore, les Six Etats membres ont participé à côté de la Communauté. Bien que l'association du Nigéria ne comprenne pas l'octroi d'une aide financière, l'explication donnée fut toujours la même, à savoir que l'Accord d'association contient des matières qui n'appartiennent pas à la compétence de la Communauté (207).

L'Accord est conclu pour trois ans, mais il est renouvelable.

B. — LE CONTENU DE L'ACCORD.

a) Les échanges : L'essentiel du régime de l'association consiste en une libération réciproque des échanges commerciaux. Les produits originaires du Nigéria bénéficient à l'importation dans les Etats membres de la Communauté des réductions des droits de douane et des taxes d'effet équivalent qui interviennent entre les Etats membres (art. 2). Pratiquement donc, à la mise en vigueur de l'Accord, ils bénéficieront de la franchise totale. Les importations nigériennes bénéficieront aussi de l'élimination des restrictions quantitatives qui intervient entre les Etats membres (art. 5).

Cependant, pour quatre produits concurrents des exportations des E.A.M.A., notamment le cacao en fèves, l'huile d'arachide, l'huile de palme et les bois plaqués ou contre-plaqués, cette libération s'applique seulement dans le cadre des contingents fixés au Protocole N° 1 annexé à l'accord.

D'autre part, pour les produits agricoles qui sont homologues et concurrents des produits européens, le régime d'importation sera déter-

(205) De ce côté l'accord est signé au nom « du Chef du Gouvernement Militaire National de la République du Nigéria et Commandant Suprême des Forces Armées ». Peu de temps après la signature, le gouvernement Ironsi fut renversé.

(206) *Infra*, p. 144.

(207) *Infra*, pp. 152 et s.

miné par la Communauté, après consultation au sein du Conseil d'association, lors de l'établissement de la politique commune sur ces produits (art. 10, par. 2).

Les huiles de palme et d'arachide étant affectées aussi par l'article 10, le régime de leur importation sera déterminé au moment où la Communauté établira une politique commune. A cet égard une déclaration annexée à l'accord précise que la Communauté veillera à ce que le rapport entre les avantages commerciaux qui résulteront de ce régime et du régime à déterminer en vertu de l'article 11 de la Convention de Yaoundé pour les mêmes produits originaires des E.A.M.A., soit au moins égal entre les avantages qui résultent de l'application respectivement du Protocole N° 1 susmentionné et de l'article 2 de la Convention de Yaoundé (208).

De l'autre côté, les exportations d'un certain nombre de produits des pays de la Communauté bénéficient à l'entrée dans le Nigéria de l'élimination des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, dans les conditions fixées au Protocole N° 2, annexé à l'Accord. En particulier, l'exemption totale est immédiate, sauf pour huit produits sur lesquels les droits de douane sont réduits de 50 % immédiatement et de 25 % chaque année consécutive.

Cependant, comme les E.A.M.A., le Nigéria aussi peut maintenir ou établir les droits de douane et les taxes d'effet équivalent, « qui répondent aux nécessités de son développement et aux besoins de son industrialisation ou qui ont pour but d'alimenter son budget (209). Il en est de même pour les restrictions quantitatives, interdites en principe (art. 6). Mais leur application ne doit pas donner lieu à une discrimination à l'égard des Etats membres par rapport aux Etats tiers. D'ailleurs, par une déclaration annexée à l'accord, le Nigéria s'est engagé à ne pas diminuer, par ces restrictions, l'effet des avantages accordés à la Communauté sur le plan tarifaire.

Enfin, comme l'association des E.A.M.A., celle du Nigéria ne fait pas obstacle au maintien ou à l'établissement d'unions douanières ou

(208) Pour comprendre le sens de cette déclaration, il faut rappeler que vers la clôture des négociations menées entre la Communauté et le Nigéria, le Comité et le Conseil d'association C.E.E.-E.A.M.A. (3^e session) examinaient d'une part les répercussions de l'association nigérienne en général, d'autre part la question de l'établissement d'une politique commune sur les matières grasses végétales. Tout en promettant de régler le régime des importations des E.A.M.A., simultanément avec la politique commune, la Communauté a indiqué que les avantages accordés au Nigéria sur ces produits consistent seulement en contingents tarifaires. Par conséquent, la déclaration signifie que si l'organisation future du marché de ces matières ne permet pas de maintenir ces contingents, la Communauté veillera à rétablir une situation équivalente.

(209) Art. 3, § 2 et Prot. n° 2, art. 1, § 1 et art. 4.

de zones de libre-échange entre le Nigéria et des Etats tiers (art. 8) (210).

b) Les autres dispositions : Pour ce qui est de l'établissement et de la prestation des services, le Nigéria assure un traitement non discriminatoire tant entre les ressortissants qu'entre les sociétés des Etats membres de la Communauté (211). Celle-ci jouit d'ailleurs dans ce domaine d'une clause de la nation la plus favorisée (art. 15).

Les paiements et leur transfert au Nigéria ou vers les Etats membres doivent être autorisés lorsqu'ils sont relatifs aux échanges de marchandises et de services. D'autre part, seule une clause de traitement égal est prévue pour les investissements et les mouvements des capitaux.

Quant à la politique commerciale, des informations mutuelles et des consultations au sein du Conseil d'association sont prévues, notamment en ce qui concerne les mesures relatives aux échanges commerciaux avec des Etats tiers (art. 11). De même le Conseil d'association est simplement informé de toute demande d'adhésion ou d'association d'un Etat à la Communauté.

c) Les institutions : Pour la réalisation des objets de l'Accord, il est créé un Conseil d'association composé comme le Conseil C.E.E.-E.A.M.A., des membres du Conseil et de membres de la Commission de la C.E.E. d'une part, et de membres du gouvernement du Nigéria d'autre part. Il se réunit une fois par an et il se prononce du commun accord des deux Parties.

Ce Conseil d'association est l'unique institution prévue. En effet, la procédure prévue pour le règlement des différends que le Conseil ne peut pas régler lui-même, notamment la procédure de désignation de trois arbitres (art. 25), ne s'érige pas en institution comme dans le cas de l'association des E.A.M.A.

Aucun Comité d'association n'est prévu et, du fait qu'aucune disposition n'accorde au Conseil un pouvoir de création d'organes subsidiaires, on doit conclure, par comparaison avec la Convention de Yaoundé, que cette exclusion est délibérée. Cependant, il nous paraît qu'on peut aboutir à un résultat analogue à la création d'un Comité d'association, en vertu d'autres dispositions de l'Accord (art. 22, al. 2, art. 24, al. 2) (212).

(210) *Infra*, p. 277.

(211) Mais cette clause ne joue que sous réserve de réciprocité.

(212) *Infra*, p. 174.

C. — CARACTÈRES DE L'ASSOCIATION NIGÉRIENNE.

1. *Un accord commercial tendant à régler une grande partie des échanges.*

A première vue, l'Accord entre la Communauté et le Nigéria tend à la création d'une zone de libre-échange entre les territoires des Parties contractantes. En effet le principe est l'abolition réciproque des restrictions douanières et contingentaires. Cependant, ce qui est présenté comme une simple exception à ce principe, à savoir le Protocole N° 1 concernant le contingentement de certaines exportations nigériennes, affecte quatre produits qui constituent les exportations les plus importantes vers les pays de la Communauté. Il est évident donc que les auteurs de l'Accord n'ont pas visé à assurer un accroissement illimité des exportations (213), ce qui ne pourrait pas être exclu si le principe de la zone de libre-échange était accepté, mais de garantir les exportations nigériennes actuelles, en les améliorant légèrement, face à la perspective de domination de tout le Marché Commun par les exportations homologues des E.A.M.A.

Du côté nigérien, les avantages accordés aux importations en provenance des pays membres de la Communauté devraient affecter l'ensemble des produits, mais pour le moment sont communiqués seulement les taux du tarif douanier concernant les produits qui figurent à l'Annexe du Protocole N° 2.

Or, il apparaît que l'exemption immédiate ou progressive au cours de trois ans, qui est accordée aux importations en provenance de la Communauté, concerne un taux de droits de douane très bas par rapport aux droits fiscaux d'entrée concernant les mêmes positions (214) que le Nigéria, comme les E.A.M.A., a le droit de percevoir. On peut ainsi penser que l'obligation première de l'associé est une obligation d'emménagement et non d'élimination de son tarif douanier. Il en est de même pour la liste des restrictions quantitatives (215).

2. *Un accord qui s'étend à un ensemble de relations.*

A côté des échanges commerciaux, plusieurs autres dispositions tendent à former un ensemble plus étoffé de rapports qui constitueront ledit régime d'association et dont le plus important est l'établissement. Pour la plupart de ces rapports, il n'y a pas d'obliga-

(213) Pourtant l'article 1^{er}, § 2 dispose que l'objet de l'accord est de promouvoir l'accroissement des échanges.

(214) La plupart des positions sont soumises à un droit de douane de 5 % où elles sont complètement exemptées.

(215) *Infra*, p. 89.

tions directes à la charge des Parties, mais une obligation d'informer le Conseil d'association ou de procéder à des consultations. Il n'en reste pas moins que l'essentiel de l'Accord concerne les échanges commerciaux et sa durée très courte — il est valable jusqu'au 31 mai 1969, donc pendant moins de trois ans à partir de sa mise en vigueur — permettrait de le qualifier d'accord commercial. Mais il est certain que, de l'avis de la Communauté, les autres matières comprises dans l'Accord ne font pas partie du contenu des accords commerciaux prévus à l'article 113 du Traité C.E.E.

En plus, la création d'un Conseil d'association ajoute une structure institutionnelle à l'ensemble des relations bilatérales. Cet organe est muni du pouvoir de prendre des décisions obligatoires pour les Parties (art. 21), dans les cas prévus dans l'Accord, afin de réaliser les buts de celui-ci. Cependant les dispositions de l'Accord ne parlent pas clairement de décisions du Conseil (216). Il sera donc surtout le cadre de consultations et d'échanges d'informations (217). Il ne semble pas aussi que l'examen de l'utilisation des contingents par la Communauté (art. 6, par. 5, al. 2), doive aboutir à une décision du Conseil.

3. Ressemblances avec l'association des E.A.M.A.

Au moment de la signature de l'Accord, on a déclaré que celui-ci est un accord conclu sur une base réciproque, en vertu de l'article 238 du Traité C.E.E., mais qu'il s'inspire aussi de la Convention de Yaoundé. En fait, et en dépit du fait qu'aucune aide financière ou technique n'est prévue, on ne peut concevoir la réciprocité que dans un sens très large, sous lequel on la trouve aussi dans l'association des E.A.M.A. (218). La raison principale qui fait donc que l'association nigérienne se rapproche de celle des E.A.M.A., en est que les rapports entre pays développés et pays sous-développés doivent forcément tenir compte de la situation particulière de ces derniers : d'où les clauses susmentionnées de protection de leur économie.

Cependant l'association des E.A.M.A. non seulement établit-elle une préférence en faveur de leurs exportations à l'intérieur de la Communauté, mais de l'autre côté aussi elle favorise manifestement les produits de cette dernière à l'intérieur des marchés associés. Pour l'association nigérienne il est douteux qu'on ait voulu établir une préférence en faveur des exportations communautaires. Nous avons déjà souligné la portée limitée du principe de l'abolition des droits de

(216) Sauf l'article 4, § 2 (perturbations à cause de la perception des droits à l'exportation) et l'article 25 relatif au règlement des différends par le Conseil.

(217) Articles 2 § 3, 3 § 3 al. 2, 5 § 2, 6 § 3 al. 3, 10 § 2, 11, 12, 28.

(218) *Infra*, p. 314.

douane surtout à l'égard des restrictions quantitatives et, malgré l'affirmation du principe de leur non-application (art. 6, par. 1^{er}), seule une clause de traitement non discriminatoire à l'égard des pays tiers est en fin de compte l'obligation du Nigéria dans ce domaine (219). En effet, il communique simplement, dès l'entrée en vigueur de l'accord, la liste des produits qui font l'objet des restrictions nécessaires pour son développement ou pour son industrialisation, etc. (220). Cette liste peut être, du moins pour les produits qui sont produits au Nigéria, une liste générale en vigueur déjà *erga omnes*. Et du fait que ces restrictions sont permises aussi dans les cas de difficultés de la balance des paiements, elles peuvent affecter d'autres produits.

Par contre, dans l'association des E.A.M.A., ces restrictions ne sont permises que dans le cas où le recours au relèvement des droits de douane se révèle insuffisant. En plus, comme nous l'avons vu, les associés communiquent la liste de leurs restrictions quantitatives à partir desquelles les réductions successives ont lieu (Prot. N° 2).

Dans plusieurs autres cas d'ailleurs, on peut penser que l'obligation de traitement égal (*erga omnes*), est un minimum suffisant de l'association nigérienne (221).

L'accord C.E.E.-Nigéria a cherché un équilibre des avantages que chaque Partie pouvait accorder. Comme le Nigéria n'a pas obtenu, et de loin, les avantages accordés aux E.A.M.A., les obligations qu'il a assumées en contrepartie, sont réduites. En ce qui concerne la structure institutionnelle, elle est beaucoup moins imposante que dans l'association des Dix-Huit, comme nous l'avons expliqué. Ceci est dû au fait que les tâches de l'organe commun seront moins importantes et compliquées, mais peut-être faut-il aussi voir un désir de la Communauté de ne pas multiplier les cadres institutionnels qui fonctionnent en sa marge ou de les réduire à une structure très légère.

(219) Art. 6, § 2, al. 3.

(220) Aucune liste indiquant les contingents qui seraient effectivement supprimés n'est communiquée.

(221) Art. 4, droits à l'exportation, art. 7 (clause générale de la Nation la plus favorisée), art. 15 (droit d'établissement).

SECTION III

LES PERSPECTIVES D'AUTRES ASSOCIATIONS

§ 1. — Les trois neutres : Suisse, Autriche, Suède.

A. — PROBLÈMES PARTICULIERS.

A la suite de la déclaration du 31 juillet 1961 des sept Etats membres de l'E.F.T.A. relative à la possibilité d'ouverture de négociations séparées par chaque membre avec la C.E.E., la Suisse, l'Autriche et la Suède ont adressé, au mois de décembre 1961, des demandes d'association à la Communauté. De toutes ces demandes, seule la demande autrichienne a pris, de nos jours, le chemin des négociations officielles après de nombreux contacts officieux et de longues conversations exploratoires.

Les problèmes de l'association des trois neutres présentent certains points communs qui permettent de les traiter ensemble (222). Ces points sont essentiellement le niveau élevé de développement économique et le statut de neutralité. Ceci n'empêche pas, cependant, que le degré et le contenu des préoccupations que suscite la perspective de l'association soient différents à l'intérieur de chacun des pays neutres.

1. *La Suisse.*

La perspective d'association de la Suisse a soulevé de longs débats qui ont pour centre la compatibilité de l'association avec le statut de neutralité permanente de la Suisse. Cependant, ces débats s'étendent encore plus loin pour examiner dans quelle mesure une participation aux Communautés est compatible avec le concept traditionnel de souveraineté étatique et quelles modifications constitutionnelles une telle participation devrait entraîner (223). En effet, le problème de la participation aux organisations internationales en général a toujours suscité des controverses aussi bien dans les milieux politiques du pays

(222) Voir K.R. SIMMONDS, *The Community and the neutral states*, in « *Common Market Law Review* », 1964-65, vol. 2, pp. 5-20.

(223) Voir P. GUGGENHEIM, *Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse*, in « *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* », 1963, II, pp. 221-343. A. BOREL, *La Suisse et l'Europe*, in « *Annuaire Européen* », 1963, p. 81.

que dans la doctrine (224). L'intégration proprement dite présente un caractère encore plus grave; on a soutenu qu'elle affecterait la structure même de la société suisse, formée de bas en haut (225).

La neutralité traditionnelle de la Suisse a reçu une consécration conventionnelle internationale en 1815 et ensuite en 1919 par l'article 435 du Traité de Versailles, qui a été toujours respectée à l'exception de certaines atteintes limitées (226). Enfin, du fait que certaines dispositions de la Constitution font allusion à la neutralité, on a pu soutenir qu'elle est devenue une norme de droit constitutionnel de la Suisse (227).

En fait, un problème d'abandon de la neutralité ne se pose pas. Mais il y a ceux qui croient que ses exigences ne seront pas respectées dans le cas d'une intégration (228) et ceux qui pensent que le respect de la neutralité requiert simplement un aménagement des rapports avec la C.E.E. par des clauses spéciales. On peut se demander, cependant, si ces préoccupations, tout en étant exprimées sur la base du droit de la neutralité, ne vont pas au-delà de ce droit et ne reflètent pas les soucis d'une politique de neutralité et au fond d'une volonté de liberté d'action dans le domaine de la politique économique extérieure (229). De plus, des préoccupations matérielles relatives aux conséquences de l'intégration, notamment au déséquilibre national qu'une libre circulation des travailleurs provoquerait, ont été manifestées à plusieurs reprises (230).

D'autre part, le concept traditionnel strict de la neutralité suisse ne s'explique que dans le cadre du jeu de l'équilibre européen. Au moment où l'Europe divisée commence à marcher vers l'unité, ce concept est-il toujours valable? (231). La participation à certaines institutions internationales ainsi qu'à l'A.E.L.E. a déjà montré une nouvelle orientation de la politique extérieure, qui laisse prévoir que le pas décisif vers la C.E.E. est toujours possible (232) (233).

(224) R. L. BINDSCHEDLER, *La Suisse et l'intégration de l'Europe*, in « Annuaire Européen », 1958, pp. 193 et ss. A. Borel, pp. 63 et ss.

(225) Hans BACHMANN, *The E.E.C. and the three neutrals*, p. 19.

(226) Ch. ROUSSEAU, *Droit International Public*, p. 148.

(227) GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 315.

(228) Parmi les internationalistes, c'est le cas de Guggenheim et de Bindschedler, mais qui a en vue une adhésion (in *Ann. Eur.*, *op. cit.*, p. 208).

(229) Dans ce sens, WELTER N., *Wachstumsprobleme*, etc., *op. cit.*

(230) H. BACHMANN, *op. cit.*, p. 17.

(231) B. DUTOIT, *La neutralité suisse à l'heure européenne*, p. 117.

(232) A. BOREL, *op. cit.*, p. 82.

(233) Pour l'examen des rapports juridiques existant entre la Suisse et les Communautés, voir R. KOHLI, *Die Schweiz und die übernazionale Wirtschaftsorganisationen*, Société suisse des juristes, rapports et communications, 1963.

2. L'Autriche.

L'intégration de l'Autriche ne répond pas seulement aux idéaux européens mais aussi à des nécessités économiques qui découlent du fait que la production et le commerce de ce pays dépendent étroitement des rapports avec les pays membres de la Communauté, et notamment avec l'Allemagne (234) (235). Sous ces conditions l'association viserait en premier lieu à consacrer et à normaliser un état de fait. De plus, l'expansion de l'économie de l'Autriche serait empêchée si cette dernière était exclue de l'intégration européenne (236).

Dans ses projets d'intégration, l'Autriche doit tenir compte des obligations juridiques internationales. Ces obligations ne concernent pas seulement la neutralité, mais aussi l'interdiction d'une unification avec l'Allemagne.

En effet, en vertu du Traité d'Etat autrichien, les Puissances alliées et associées déclarent et l'Autriche reconnaît qu'une union politique ou économique avec l'Allemagne est interdite. Sur cette base, l'Autriche s'engage à éviter tout accord avec l'Allemagne ou toutes autres mesures qui seraient propres à favoriser directement ou indirectement une union politique ou économique avec l'Allemagne ou à affecter son indépendance économique.

Le sens de cette disposition n'est pas équivoque, mais, à l'égard d'une perspective d'association, deux problèmes persistent. Premièrement une « intégration au sein d'une Europe » de plusieurs nations équivaut-elle à une union avec l'Allemagne ? (237). On pourrait penser que l'interdiction de tout comportement propre à conduire indirectement à l'union économique avec l'Allemagne, a été stipulée pour l'hypothèse où elle serait un subterfuge à l'union directe même; l'intégration au sein de l'Europe aurait des buts tout à fait différents. Cependant d'autres interprétations sont aussi soutenables, notamment celle qui consiste à dire qu'en fait le résultat sera aussi une intégration avec l'Allemagne, vu surtout les liens économiques très importants avec ce pays. Par conséquent ce résultat ne serait pas permis sans le consentement des Etats signataires du Traité d'Etat. En deuxième lieu une « association » à la Communauté équivaut-elle à une

(234) Fr. NEMSCHAK, *Zwischenbilanz der Europäischen Integration*, p. 24.

(235) Ainsi les exportations vers la C.E.E. représentent 50 % du volume total, tandis que les importations ont atteint 59,2 %. La part respective du commerce avec l'E.F.T.A. est de 15,9 % et 13,2 % (chiffres pour l'année 1962, cités in *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1963, p. 117).

(236) Fr. NEMSCHAK, *op. cit.*, p. 24.

(237) *Oesterreich und die E.W.G.*, *Das Salzburger Expertengespräch*, p. 58, intervention de F. Ermacora.

union avec l'Allemagne ? On peut effectivement penser que ce n'est pas du tout la même chose (238), mais cette affirmation suppose que par une série de clauses l'intégration de l'Autriche sera une intégration différentielle.



La neutralité permanente de l'Autriche est déclarée dans la loi constitutionnelle fédérale (art. 1^{er}). L'Autriche n'entrera dans aucune alliance militaire et ne tolérera pas de bases étrangères sur son territoire. Cette neutralité est censée être librement consentie, comme il est déclaré dans la Constitution, mais celle-ci a été notifiée aux Puissances alliées (239). La question des obligations de l'Autriche qui dépassent le domaine des alliances militaires est plus difficile à résoudre. Cependant, à propos des négociations de Moscou sur le Traité d'Etat, un Memorandum a été signé par les délégations soviétique et autrichienne, en vertu duquel l'Autriche doit suivre une neutralité selon le modèle suisse (240).

Cette clause constitue plutôt une référence au droit international classique de la neutralité dont la Suisse offre un exemple d'application idéale. Mais on ne pourrait pas penser que l'Autriche soit obligée de suivre l'attitude de la Suisse (241). En effet, elle a assumé son engagement à l'égard du droit en vigueur à l'époque; donc il y aura toujours lieu à interprétation (242).

Toujours est-il qu'à propos de la neutralité autrichienne on ne peut pas faire abstraction des considérations politiques (243). Un des soucis majeurs des négociations actuellement en cours n'est pas de respecter le sens doctrinal de la neutralité, mais d'éviter le retentissement politique des liens de l'association (244); il est même probable que l'accord ne sera pas qualifié d'association, mais d'« arrangement économique ».

Les négociations officielles actuelles sont conduites avec des précautions telles qu'il n'est pas permis de faire des hypothèses sur leur

(238) NEMSCHAK, *Zwischenbilanz*, op. cit., p. 25.

(239) Ce qui vaudrait reconnaissance et pas garantie de cette neutralité (voir ERMACORA F., *Oesterreichs Staatsvertrag und Neutralität*, p. 109).

(240) ERMACORA, p. 107. I. SEIDL-HOHENVELDERN, *La neutralité autrichienne et les relations de l'Autriche avec les Communautés Européennes*, in « Ann. Fr. de Dr. Int. », 1963, p. 826.

(241) Colloque de Salzbourg, op. cit., p. 60.

(242) Dans ce sens, NEMSCHAK, *Zwischenbilanz*, etc., op. cit., p. 26.

(243) Rapport P. Struye à l'Ass. Cons. du Cons. de l'Eur., Doc. 1420.

(244) Après une période de silence que les négociateurs avaient pris pour compréhension, les soviétiques ont à nouveau exprimé vivement leur désaccord avec l'idée d'une association autrichienne, notamment à la suite de la visite de M. Podgorny à Vienne (journal *Le Monde*, du 23 novembre 1966).

contenu. Il est certain que l'union douanière a été posée comme base des pourparlers et que l'accord existe sur la suppression totale des restrictions aux échanges dans le secteur industriel (245), bien que certains délais paraissent nécessaires (246). L'Autriche alignera aussi son tarif sur le T.D.C. Des difficultés persistent encore surtout en ce qui concerne le commerce avec les pays de l'Est. La liberté que demande l'Autriche dans ce domaine pourrait être limitée dans la marge de contingents, afin d'éviter les détournements de trafic. Quant à la politique agricole, l'Autriche demande une harmonisation aussi prononcée que possible (247). Enfin, sur le plan institutionnel, on recherche toujours les moyens par lesquels l'Autriche pourra influencer le processus d'intégration de la Communauté (248), bien que les institutions autonomes soient la solution la plus concevable (249) et celle qui se trouve à la base des négociations actuelles.

3. La Suède.

Pour la Suède, l'intégration se pose, en premier lieu, en termes politiques et économiques. La grande importance de son commerce extérieur va de pair avec une politique intérieure de bien-être social. Les pays membres de la Communauté et surtout l'Allemagne (250) jouent un grand rôle dans le commerce extérieur de ce pays (251). Le commerce des produits sidérurgiques est aussi d'une importance particulière, de sorte qu'une association à la Communauté doit être envisagée simultanément comme une association à la C.E.E. et à la C.E.C.A. (252).

En même temps, cependant, les rapports commerciaux de la Suède avec l'E.F.T.A. et avec les pays scandinaves présentent un intérêt primordial, de sorte que les souhaits suédois vont plutôt vers une coopération économique étroite de tous les pays de l'Europe (253).

(245) Neuvième Rapport général sur l'activité de la C.E.E., point 306.

(246) *Le Monde*, du 23 novembre 1966.

(247) Oester. Zeit. für Aus., 1965, p. 232.

(248) Voir en général le Colloque de Salzbourg, *op. cit.*

(249) SEIDL-HOVENVELDERN, *op. cit.*, p. 834.

(250) A. LANGE, in *La Suède partenaire de l'Europe*, p. 33, avance la remarque caractéristique que le volume du commerce entre l'Allemagne et la Suède est plus grand que celui entre l'Allemagne et la France.

(251) En 1961, sur un ensemble de valeur d'exportations de 15,11 milliards de couronnes, 6,5 provenaient de la C.E.E. et 4,37 de l'E.F.T.A. Les chiffres correspondants de l'exportation sur un ensemble de 15,12 milliards, étaient de 4,97 et 5,14. La part de la C.E.E. avait donc augmenté par rapport aux années précédentes, malgré le désarmement douanier de l'E.F.T.A.

(252) La part de la Communauté est surtout grande pour certains produits de qualité : *Schwedischer Aussenhandel und Europäische Integration*, 1963, p. 23, table 25.

(253) T. ERLANDER, *La Suède et le M.C.* in, « La Suède partenaire de l'Europe », p. 7.

La neutralité suédoise n'a pas de base constitutionnelle et n'est pas garantie conventionnellement. Elle est cependant un principe politique respecté constamment depuis 1815. Cette distinction entre droit de neutralité et politique de neutralité a permis de penser que la Suède pourrait plus facilement infléchir son statut si cela était nécessaire pour une participation à la C.E.E. (254). Cependant on peut se demander si les exigences de la politique de neutralité, notamment en ce qui concerne le domaine de la politique commerciale, ne se manifestent pas dans leur forme pratique de la même façon que les préoccupations juridiques helvétiques ou autrichiennes (255) (256). Les questions institutionnelles que pose la perspective de l'association présentent toujours de grandes difficultés. Il semble que la Suède désirerait ne pas être exclue de l'administration de la Communauté (257). Mais ceci serait difficilement conciliable avec les dérogations particulières que ce pays demande dans le domaine de la politique commerciale (258). D'ailleurs les réactions manifestées à ce sujet, dans les pays de la Communauté, ne se fondent pas seulement sur un souci d'équité. Des préoccupations matérielles concernant la puissance de l'industrie exportatrice suédoise, sont toujours une source de difficultés (259).

B. — LA NEUTRALITÉ ET L'ASSOCIATION AUX COMMUNAUTÉS.

L'ensemble de l'étude du droit et de la politique de neutralité dépasse le problème de la participation aux Communautés Européennes. On doit donc l'aborder sous un angle très précis.

Tous les auteurs sont d'accord pour admettre qu'une neutralité permanente ne se traduit pas seulement en obligations en charge de l'Etat neutre pendant un conflit armé, mais aussi en l'obligation de suivre, en temps de paix, un comportement particulier. Ce comportement consiste en premier lieu en ce que l'Etat neutre doit éviter d'entrer dans des alliances militaires. Mais il consiste encore à éviter

(254) K. R. SIMMONDS, *op. cit.*, p. 17.

(255) Sr. ASTRÖM, *La politique étrangère suédoise*, in « La Suède partenaire de l'Europe », p. 14 : Il s'agirait « d'éviter les liens qui pourraient faire perdre au monde environnant confiance en notre volonté et en notre faculté de faire une politique indépendante en cas de conflit ». W. CLOSSE, *Les pays scandinaves et la C.E.E.*, in « Chronique de politique étrangère », 1964, p. 755.

(256) Il ne semble pas juste de toute façon que ces préoccupations manifestent une méfiance d'un groupement socialiste à l'égard des régimes libéraux, réactionnaires et cléricaux des Etats membres de la Communauté, comme le soutient WELTER N., *op. cit.*

(257) A. IVEROTH, in *La Suède partenaire*, etc., *op. cit.*, p. 39.

(258) *Contra*, W. CLOSSE, *op. cit.*, p. 759.

(259) A ce propos, voir les craintes manifestées dans la presse française à l'égard des industries papetières suédoises.

tout lien qui serait propre à l'empêcher, en cas de conflit armé, d'exécuter ses devoirs d'impartialité vis-à-vis des belligérants. C'est sur la portée de cette dernière obligation que se manifestent des opinions divergentes.

L'histoire de la neutralité suisse a démontré d'abord que l'Etat neutre doit pouvoir compter sur une certaine autarcie de son économie, notamment en ce qui concerne les produits alimentaires; il doit ainsi pouvoir assurer, dès le temps de paix, certains approvisionnements en prévision d'une crise ou d'une guerre. D'autre part, s'il n'est pas obligé d'assurer une égalité quantitative de traitement à l'égard des belligérants, il doit au moins pouvoir maintenir, avec chaque belligérant, le même volume du commerce (exportations, importations et transit de biens) qu'au cours des années qui ont immédiatement précédé le conflit armé. C'est le principe du « courant normal ». Donc cela ne serait possible que s'il gardait une certaine liberté dans la conduite de sa politique commerciale qui lui permette d'établir les arrangements commerciaux nécessaires à cette fin.



En tenant compte de ces exigences, la Suisse, l'Autriche et la Suède ont formulé, en 1962, devant le Conseil des ministres de la Communauté, trois réserves à l'égard de la perspective d'une intégration tout en déclarant qu'elles désiraient participer à cette dernière. En dépit de certaines différences, parfois importantes, ces réserves sont semblables pour le fond; le sens principal est qu'une association ou collaboration de ces pays avec la Communauté n'est possible que si elle aménage les problèmes qui font l'objet de ces réserves.

Premièrement les trois neutres demandent qu'une liberté leur soit laissée, quant à la conduite de leur politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, en particulier quant au pouvoir de conclure des accords commerciaux et tarifaires (260). Ceci n'empêcherait pas une coordination des politiques commerciales et douanières et même une harmonisation des tarifs extérieurs douaniers avec le T.D.C. (261). En effet, dans la pratique, il n'est pas impossible que la coordination et l'harmonisation conduisent à des résultats satisfaisant les exigences d'une union douanière. Pour cette raison il est très probable que des solutions toutes pragmatiques soient préférées aux principes valables en la matière.

(260) La déclaration autrichienne est plus modérée. Elle demande « une certaine liberté d'action ».

(261) Cette harmonisation sera suffisante, selon la déclaration suisse; elle peut aller très loin, selon la déclaration autrichienne.

Deuxièmement, les Etats membres désirent assurer les sources d'approvisionnement vitales pour le temps de guerre. De l'étendue que cette réserve peut avoir dans son application pratique dépendra son caractère exorbitant par rapport aux règles de fond du Marché Commun. Notamment elle peut affecter les règles de la politique agricole commune. La Communauté a peur que la mise en œuvre de cette réserve ne conduise à une politique agricole autarcique (262).

Troisièmement, dans le cas de guerre, menace de guerre ou tension internationale, les neutres désirent pouvoir suspendre ou modifier unilatéralement les dispositions qui ne seraient plus compatibles avec leur neutralité. Il s'agit d'une réserve parfaitement raisonnable qui rappelle la disposition de l'article 224 du Traité C.E.E. On a cependant soutenu qu'en cas de conflit armé l'Etat neutre devrait, plus que suspendre, être en mesure de dénoncer l'accord d'association dans son ensemble (263).

Cette prise de position a éclairci suffisamment les problèmes qui se posent aux neutres dans la perspective de l'intégration européenne, quoique plusieurs points restent encore obscurs, ces déclarations n'étant, en effet, que des positions de principe : l'adhésion proprement dite aux Communautés n'est pas possible ; on doit donc envisager une association, mais celle-ci peut comporter une intégration très prononcée entre les économies des pays neutres et celles des pays de la Communauté. Cette intégration sera différentielle en ce sens qu'elle implique des exceptions en faveur des pays neutres.



Quoique intéressantes, en ce sens qu'elles peuvent s'appliquer à toute intégration dans une organisation économique supranationale, ces déclarations n'ont pas épuisé le terrain des discussions relatives aux exigences de la neutralité. Il ne fait plus de doute qu'en dehors de la neutralité militaire, il existe de nos jours un concept bien établi de la neutralité économique. Mais ce concept oblige-t-il à éviter tout lien qui a pour but une intégration particulière de l'économie de l'Etat neutre à celle d'un regroupement économique régional ? Oblige-t-il encore à éviter que cette économie se lie « en fait » avec celle d'autres pays ? Dans l'affirmative et étant donné que les belligérants futurs ne sont pas connus, la politique de neutralité se traduirait soit par une obligation d'universalité (214), soit par une politique d'autarcie complète (265).

(262) NEMSCHAK, *Zwischenbilanz*, *op. cit.*, p. 17.

(263) GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 325.

(264) Aspects juridiques de la neutralité, p. 91. (Congrès de l'Association Internationale des Juristes Démocrates, 1960, intervention de G. Flécheux.)

(265) I. SEIDL-HOHENVELDERN, *op. cit.*, p. 829.

Enfin, doit-on aller plus loin et tenir compte des conceptions soviétiques de la neutralité ? Celle-ci s'étendrait non seulement au domaine militaire et économique mais aussi au domaine politique et idéologique. Toute forme d'intégration serait donc interdite à l'Etat neutre (266).

Sans entrer dans ces débats, on peut simplement noter que le refus de ces thèses constitue une condition préalable à toute recherche concrète sur les exigences de la neutralité à l'égard d'une participation au Marché Commun.

§ 2. — Le problème de l'intégration de l'Espagne dans le Marché Commun.

Depuis quatre ans le gouvernement espagnol s'efforce à tout prix de parvenir à un arrangement avec le Marché Commun. Il a soumis à deux reprises une demande d'association, mais le Conseil des Six ne s'est toujours pas prononcé formellement. Toutefois, des conversations exploratoires sont menées depuis un an entre la Commission et des délégués espagnols et le Conseil a donné un mandat à cet effet en mai 1966, mais sans parler de « négociations » ni d'association (267).

Le désir du gouvernement espagnol répond à des nécessités pressantes concernant la croissance de l'économie de l'Espagne et son orientation (268). La thèse espagnole contient un argument incontestablement très solide : le fait que les échanges commerciaux se font principalement avec les pays membres de la C.E.E. (la balance commerciale présentant d'ailleurs un déficit considérable au profit de ces derniers) (269), que des capitaux européens sont constamment investis en Espagne, et qu'un grand nombre de travailleurs espagnols travaille dans les pays du Marché Commun ; bref, il existe un ensemble de rapports économiques intenses, qu'il faut normaliser par la conclusion d'un accord.

Les réticences de la Communauté proviennent de considérations politiques concernant le résonnement défavorable qu'aurait, à l'intérieur et à l'extérieur, un accord avec le régime franquiste (270). Cependant, on ne doit pas perdre de vue les préoccupations purement matérielles des pays à productions concurrentes, notamment de l'Italie.

(266) Colloque de Salzbourg, *op. cit.*, p. 68.

(267) *Infra*, p. 150.

(268) Journal *Le Monde*, du 27 décembre 1966.

(269) O.C.D.E., études économiques, Espagne, 1964, 1965.

(270) *Infra*, p. 286.

Des propositions tendant à conclure un accord commercial à la place d'une association, ne répondent pas aux vœux des Espagnols. Il semble que récemment ces derniers se sont assurés le soutien de la France et de l'Allemagne.

§ 3. — Les Etats maghrébins.

Le Maroc, la Tunisie et l'Algérie entretenaient au moment de la conclusion du Traité C.E.E. — et continuent d'entretenir — des rapports commerciaux étroits avec la France.

En vertu d'un Protocole annexé au Traité (281) le régime douanier applicable aux importations en France de marchandises originaires du Maroc et de la Tunisie n'était pas affecté par l'entrée en vigueur du Traité C.E.E. Ces marchandises, cependant, n'étaient pas considérées comme étant en libre pratique dans la Communauté au sens de l'article 10 du Traité. Quant à l'Algérie, départements français à l'époque, le Traité était applicable en ce qui concerne les dispositions générales et particulières relatives aux domaines les plus importants (282); l'extension de l'applicabilité des autres dispositions du Traité (283) serait déterminée deux ans après l'entrée en vigueur de celui-ci par une décision du Conseil prise à l'unanimité.

La guerre et ensuite l'indépendance de l'Algérie ont renversé cette perspective; l'article 227 était devenu caduc. Cependant les Six se sont mis d'accord pour laisser subsister le même régime en ce qui concerne les importations françaises d'Algérie.

C'est ce qui a été qualifié de « maintien du *statu quo* » et qui a soulevé de vives polémiques en Italie, pays dont certains produits agricoles sont concurrencés par les produits originaires du Maghreb (284). La situation devrait être normalisée par la conclusion d'un accord entre la Communauté et l'Algérie. Il en est de même pour les rapports avec le Maroc et la Tunisie qui devaient être transposés de l'échelon bilatéral à l'échelon communautaire; en effet, par une déclaration d'intention annexée au Traité, les Six se déclaraient prêts à proposer aux pays indépendants de la zone franc des négociations en vue de la conclusion de conventions d'association.

(281) Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres.

(282) Art. 227, libre circulation des marchandises et des services, concurrence, institutions.

(283) La question de la main-d'œuvre algérienne posait toujours des problèmes.

(284) C'est notamment le cas pour l'huile d'olives, les figues sèches, les fruits, etc.

Le Maroc et la Tunisie ont procédé à des contacts officiels dès 1963 (285), qui furent suivis par des conversations exploratoires en janvier et juin 1964 entre chacun de ces Etats et la Commission, laquelle a fait son rapport au Conseil en octobre 1964 (286). Les négociations officielles ne débutèrent qu'en juillet 1965 (287).

L'Algérie, après une hésitation assez longue dictée par des scrupules d'ordre politique, a été amenée au printemps 1964, à entreprendre à son tour des pourparlers avec la Commission. De ce fait et peut-être aussi à cause de l'envenimement des rapports entre la République fédérale et certains pays arabes en 1965, les pourparlers avec l'Algérie sont moins avancés qu'avec les deux autres pays maghrébins (288).

Il importe de savoir quel sera le contenu des accords à conclure avec ces trois pays. Il est certain que ceux-ci envisagent une coopération financière et technique (289). Quant au régime des échanges, ils désirent conclure des arrangements globaux de caractère préférentiel bien qu'ils acceptent la zone de libre-échange comme hypothèse de travail (290). Il est évident qu'ils attendent des avantages qui ne seraient pas contrebalancés par des avantages équivalents en faveur des pays membres de la C.E.E.

De toute façon, il semble que ces accords seraient des accords d'association conclus selon la procédure de l'article 238 du Traité C.E.E., même si pour des raisons politiques on évitait d'employer ce terme ouvertement (291). Mais il n'est pas improbable qu'on aboutisse à la conclusion d'accords commerciaux.

§ 4. — L'association d'autres pays africains.

L'association des Etats africains autres que les dix-huit Etats associés, notamment l'association des pays membres du Commonwealth, a d'abord été examinée dans la perspective d'une adhésion du Royaume-Uni à la Communauté. Pour ceux d'entre eux qui ont les mêmes productions que les E.A.M.A., on a proposé une association du même

(285) Septième Rapport général sur l'activité de la C.E.E., points 305 et ss.

(286) 8^e Rapport général, point 308.

(287) Du 6 au 8 et du 12 au 14 respectivement pour la Tunisie et le Maroc (9^e Rapport général, point 321).

(288) Les pourparlers avec les trois pays sont toujours secrets et aucun renseignement n'a été diffusé publiquement.

(289) Revue du M. C. n° 74, p. 487 - 8^e Rapport général, point 308 - 9^e Rapport, point 321.

(290) Huitième Rapport général, point 308.

(291) Revue du M. C., n° 74.

type (292). D'ailleurs une possibilité d'accession à la Convention de Yaoundé d'autres pays associés à la C.E.E., est ouverte par l'article 58 de la Convention (293).

En dehors de cette possibilité, les Six ont manifesté leur intention d'établir avec d'autres Etats africains, soit des accords d'association soit des accords commerciaux.

Le premier pays africain à s'associer à la C.E.E., en dehors des E.A.M.A., fut, comme nous l'avons vu, le Nigéria. En dehors du Nigéria, les trois Etats de l'Est africain, le Tanganyika (actuellement Tanzanie), le Kenya et l'Ouganda ont aussi présenté des demandes d'association à la Communauté (294). Les pourparlers sont toujours en cours et on ne sait pas s'ils doivent aboutir à une association ou à un accord commercial, mais il est difficile de penser que la Communauté acceptera d'accorder des préférences aussi étendues que celles qu'elle accorde aux E.A.M.A., et de couvrir ainsi, par sa politique préférentielle, la plus grande partie du Continent Noir. Plus que jamais la Communauté se trouve en face de la nécessité d'une politique d'association et d'une politique relative aux relations commerciales avec les pays tiers (295).

(292) MEADE, *United Kingdom, Commonwealth, and Common Market*, p. 43.

(293) *Infra*, p. 144.

(294) *Revue du M.C.*, n° 79.

(295) *Infra*, p. 331.

CHAPITRE II

LES COMPETENCES EXTERNES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET LES ACCORDS D'ASSOCIATION

L'étude des compétences externes des Communautés se situe dans un chapitre plus vaste, celui des relations extérieures. On étend d'ailleurs volontiers son développement pour y inclure en premier lieu les relations extérieures des organisations internationales en général. Ainsi les principaux aspects de ce sujet portent sur la personnalité juridique des organisations internationales et des Communautés (avec un regard particulier sur l'Avis de la Cour Internationale de Justice sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies), l'exercice de diverses fonctions externes, dont la légation passive et active, les problèmes de responsabilité, la procédure de conclusion d'accords internationaux et les accords effectivement conclus ou les liens établis par les organisations internationales avec d'autres sujets de droit international. Il n'est pas de notre intention d'aborder ce sujet sous un angle aussi vaste (1). Nous nous limiterons donc à l'un des aspects des relations extérieures, au regard d'ailleurs des Communautés Européennes seulement : la recherche, sur la base des dispositions des Traités et des exemples fournis par la pratique, des compétences que possèdent les Communautés pour conclure des accords internationaux.

(1) En effet cela fait l'objet de longs développements aussi bien dans les ouvrages généraux portant sur le droit des organisations internationales que dans des études consacrées en particulier aux relations extérieures des Communautés Européennes.

Même sous cet angle plus étroit, cette recherche élargit le sujet spécifique de notre étude qui est la conclusion des accords d'association. Cet élargissement est cependant nécessaire dans la mesure où plusieurs questions qui se posent à propos des associations dépendent de la solution de certains problèmes plus généraux. Nous devons donc concevoir l'étude sur les compétences externes des Communautés comme un moyen pour approfondir la question de la conclusion des accords d'association. D'autre part, l'énumération des divers accords tarifaires, commerciaux ou techniques, conclus par les Communautés, nous permettra plus tard de les comparer aux accords d'association, afin de déterminer le contenu de ceux-ci.

SECTION I

LES COMPETENCES DES COMMUNAUTÉS
POUR CONCLURE DES ACCORDS INTERNATIONAUX

§ 1. — Les principes.

Quelles sont les compétences des Communautés Européennes dans le domaine de la conclusion des accords internationaux ? Il va de soi, tout d'abord, que, quelle que soit l'étendue des compétences qu'on puisse leur reconnaître par rapport à leurs compétences internes, ces dernières sont, de toute façon, une limite maximum. S'il n'en était pas ainsi, les Communautés pourraient modifier les Traités sans que les procédures adéquates prévues à cet effet soient suivies. A cet égard, il y a une nette différence entre les communautés et un Etat fédéral (2). Mais il importe ensuite de voir si les Communautés disposent d'un pouvoir de conclure des accords internationaux dans toute l'étendue de leurs compétences internes. A cet égard cependant, il est difficile de donner une réponse générale, valable pour les trois Communautés Européennes. En effet, de chacun des trois Traités on peut tirer des arguments différents.

Dans le Traité C.E.C.A. il y a une clause générale, celle du deuxième alinéa de l'article 6, sur la capacité extérieure de cette Communauté. Après l'affirmation de la personnalité juridique de la Communauté (al. 1^{er}), cette disposition précise qu'elle (la Communauté) jouit dans les relations internationales « de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ». Cette clause a permis de soutenir (3) qu'on peut appliquer à l'égard de la C.E.C.A. le principe « *in foro interno in foro externo* » (ou principe du parallélisme des compétences externes et des compétences internes) (4).

Ce principe a été d'abord affirmé pour reconnaître des compétences externes aux organisations internationales en général (5). Il est

(2) R. PINTO, *Organisations Européennes*, p. 286.

(3) DE SOTO, in *R.C.A.D.I.*, 1956, p. 41, soutient que le principe de la capacité internationale de la C.E.C.A. existerait même en l'absence de cette clause.

(4) P. REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 119.

(5) P. REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 119. *Idem* : *Institutions internationales*, p. 317 : La capacité de conclure des accords internationaux serait une conséquence de la personnalité internationale. DE SOTO, *Actes du Congrès C.E.C.A.*, vol. III, p. 197.

vrai qu'il fut l'objet de controverses. On a soutenu que la capacité extérieure découle de la capacité « fonctionnelle », cette dernière étant aussi définie par référence aux dispositions pertinentes de chaque organisation concrète (6). Mais en dehors du fait que la notion de « compétence fonctionnelle » est souvent utilisée pour étendre les pouvoirs d'un sujet de droit international (7), force est de rechercher une règle simple et pratique qui permette de préciser le contenu de cette capacité lorsqu'elle serait mise en œuvre pour réaliser les fins de l'organisation. On ne nie pas d'ailleurs que des dispositions expresses dans les actes constitutifs de l'organisation ainsi que le caractère de celle-ci et la nature de ses attributions, doivent être pris en considération. Ainsi pour les organisations internationales du type classique, le principe susmentionné se justifie du fait des compétences restreintes qu'elles possèdent et qui ne comportent aucun degré d'intégration des Etats membres. Pour la C.E.C.A. la clause de l'article 6 se justifie du fait que ses attributions portent sur deux domaines précis.

Les Traités C.E.E. (art. 210) et C.E.E.A. (art. 184) contiennent aussi une disposition relative à la personnalité juridique de ces Communautés, mais les articles suivants (211 et 185 respectivement) ne reconnaissent en leur faveur que « la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales » (8). Cependant on doit signaler une autre disposition du Traité de l'Euratom, celle de l'article 101, en vertu de laquelle « dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un Etat tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers. Il s'agit d'une clause générale (9) qui reconnaît à la Communauté les pouvoirs de conclure des accords, exactement dans l'étendue de ses compétences internes (10). Cette capacité s'explique du fait du domaine spécifique et limité de l'Euratom (11).

(6) PESCATORE Pierre, *Les relations extérieures des Communautés Européennes*, in *R.C.A.D.I.*, 1961, T. II, p. 44. Dans ce sens à propos de la C.E.C.A. R. MONACO, *Les relations extérieures de la C.E.C.A.*, in « *Annuaire Européen* », 1958, vol. IV, p. 79.

(7) P. REUTER, *Principes de Droit international public*, in « *R.C.A.D.I.* », 1961, p. 523.

(8) Il ne s'agit que d'une « personnalité civile » selon PESCATORE, *op. cit.*, p. 32.

(9) *Contra*, CATALANO N., *Manuel de droit des Communautés Européennes*, 1962, p. 130.

(10) La Communauté serait compétente pour « l'ensemble des questions relevant du Traité Euratom », selon le rapport présenté par Mme Probst au nom de la Commission politique du Parlement Européen, sur les relations extérieures de la C.E.E.A., Doc. de séance, n° 124, du 28 janvier 1964. Voir aussi : J.P. DELAHOUSSE, *La C.E.E.A.*, in « *Il diritto della energia nucleare* » (ensemble d'études, Milan, 1961), p. 233.

(11) PESCATORE, *op. cit.*, p. 101.

Pour la C.E.E. par contre, aucune disposition ne lui reconnaît une capacité générale de conclure des accords internationaux. L'opinion dominante donc considère qu'elle ne peut pas avoir, à cet égard, des compétences correspondant à toutes ses compétences internes. La raison serait que le Traité ne transfère des compétences « exclusives » à la Communauté que pour certains cas précis (12). Les compétences externes de la Communauté se situent dans des domaines qui ne concernent pas seulement son fonctionnement et ses rapports techniques par rapport à l'extérieur, mais aussi les intérêts et la politique économique des Etats membres (13); elles peuvent affecter d'ailleurs l'ensemble des échanges entre les Etats membres. Enfin un argument très solide découle de la rédaction de l'article 228 qui détermine la procédure de conclusion d'accords par la Communauté. Cette procédure s'applique « dans les cas où les dispositions du Traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale ».

§ 2. — Examen particulier des compétences des Communautés.

Il est logique de penser que la nécessité de rechercher des compétences spéciales n'apparaîtra qu'à partir du moment où une compétence générale dans ce domaine est refusée à une Communauté. Cependant, même dans les cas où l'on peut admettre en principe une telle compétence, un examen particulier des dispositions de chaque Traité permet d'établir des nuances très utiles.

A. — C.E.E.A.

Il semble que parmi les trois Communautés, la C.E.E.A. possède les pouvoirs les plus larges dans le domaine de la conclusion d'accords internationaux (14).

Aussi bien le Préambule et les articles 1 et 2 donnent à la Communauté une large vocation vers l'extérieur. Notamment la disposi-

(12) E. WOHLFARTH, e. a. *Die E.W.G., Kommentar zum Vertrag*, note 4 à l'article 228 : il s'agit des compétences relatives au tarif douanier commun et essentiellement à la politique commerciale après la fin de la période transitoire. (Mais sur ces objets la Communauté a expressément reçu la compétence de conclure des accords.) Toutefois, si des compétences exclusives sur une matière sont transférées à la Communauté, le commentateur admet qu'une compétence des Etats membres ayant pour objet uniquement la conclusion des accords sur la même matière, serait exclue.

(13) MEGRET, *Le pouvoir de la C.E.E. de conclure des accords internationaux*, in « Revue du Marché Commun », décembre 1964, p. 530.

(14) PESCATORE, *op. cit.*, p. 101.

tion de l'article 2 h) est caractéristique : — La Communauté doit instituer avec les autres pays et avec les organisations internationales toutes liaisons susceptibles de promouvoir le progrès dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. L'article 101 dont nous avons parlé renforce ce point de vue. La Communauté est notamment compétente pour conclure des accords en matière d'approvisionnement de matières nucléaires, de contrôle et de sécurité à l'égard de leur utilisation, ainsi qu'en matière de recherches et d'échanges de connaissances. Ainsi ces accords peuvent porter aussi bien sur la réalisation d'une action précise (notamment la collaboration aux programmes de recherches) que sur l'établissement d'une liaison permanente avec un pays tiers ou une organisation (15).

Cependant il existe deux questions (d'ailleurs connexes) affectant la portée de cette compétence. La première a trait aux accords bilatéraux conclus par les Etats membres, l'autre concerne les effets des accords conclus par la Communauté.

En effet, si la Communauté est compétente pour conclure des accords, les Etats membres sont libres de leur côté de conclure aussi des accords (16). Cette question présente des difficultés pour toutes les Communautés, mais pour l'Euratom elle est d'une importance primordiale (17). La distinction est très nette lorsque les accords de la Communauté et des Etats concernent respectivement les programmes de recherches communautaires et nationaux. Chaque entité agit pour son propre compte. Mais les résultats des recherches de l'une sont exploités par l'autre et répandus par l'accord bilatéral. D'autre part, les questions de l'approvisionnement en minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales devraient être traitées par la voie communautaire (art. 64). Dans le cadre de l'Euratom, les contrats d'approvisionnement ou autres conclus par des organismes publics (notamment des Commissariats nationaux à l'énergie nucléaire), équivalent en fait à des accords conclus par les Etats, dont les projets doivent être portés à la connaissance de la Commission conformément à l'ar-

(15) P. DELAHOUSSE, *op. cit.*, p. 233.

(16) Rapport PROBST, *op. cit.* LÖRCHER G., in *Der Abschluss völkerrechtliche Verträge nach dem Recht der drei Europäischen Gemeinschaften*, p. 180, soutient que les Etats n'ont qu'une compétence subsidiaire qui ne doit s'exercer que là où l'autre partie ne peut pas contracter avec la Communauté.

(17) La position de la Commission exprimée dans le septième Rapport général sur l'activité de la Communauté est que le critère de la distinction doit être la nature des intérêts en cause (intérêt communautaire ou intérêt purement national). Mais l'objectif final du Traité est « l'établissement de relations extérieures de la Communauté tout entière ». Il paraît cependant que ce qui importe pour la Commission est l'action « commune », et non l'action autonome de la Communauté. S'il y a intérêt communautaire, la Communauté « devrait être chargée de représenter et d'agir au nom des Etats » (Sept. Rap. Gén., n° 77 et 91).

ticle 103 (18). Enfin la Communauté doit se substituer autant que possible et à la suite de négociations adéquates, aux obligations et droits découlant des conventions conclues par un Etat membre antérieurement à la mise en vigueur du Traité, et intéressant la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire (art. 106).

En ce qui concerne les effets des accords conclus par la Communauté, un avis répandu est qu'ils ne s'étendent pas aux Etats membres, notamment que ces derniers ne sont pas liés par ces accords (19). On peut cependant se demander si cette réserve ne se rapporte pas, elle aussi, à cette même question du parallélisme de l'activité de la Communauté et de celle des Etats membres dans le domaine de la recherche nucléaire. Il est évident que les liaisons techniques qu'établit la Communauté ainsi que la coopération avec des tiers qui concerne sa propre action dans le domaine de la recherche, n'affectent pas les Etats membres. De même, pour qu'un Etat participe à l'exécution d'un programme conçu dans le cadre d'une coopération internationale, il faudrait qu'il signe et ratifie l'accord y afférent (art. 102). Mais les accords communautaires peuvent bien avoir des effets à l'égard des Etats membres (20); les accords qui règlent d'une manière temporaire ou permanente l'approvisionnement de l'ensemble de la Communauté, en seraient des exemples (21). En ce qui concerne la procédure de conclusion des accords de l'Euratom, la règle est énoncée par l'article 101, alinéas 2 et 3. Ils sont négociés par la Commission sous les directives du Conseil et conclus aussi par elle avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. La Commission peut aussi conclure seule les accords dont l'exécution n'exige pas l'intervention du Conseil. Il s'agit donc de procédures parfaitement communautaires. Pour les accords d'association cependant, la procédure est différente : ils sont conclus conformément à l'article 206 qui reprend littéralement la disposition de l'article 238 du Traité C.E.E.

(18) Rapport Probst.

(19) Voir Rapport présenté au Parlement Européen relatif au septième Rapport général sur l'activité de la C.E.E.A. De même Rap. Probst.

(20) V. septième Rapport général sur l'activité de la Communauté, n° 77 : « Les occasions se sont multipliées où, en s'engageant vis-à-vis d'un pays tiers, un Etat membre peut engager la Communauté et inversement. »

(21) PESCATORE, *op. cit.*, p. 135, soutient que les accords lient les Etats membres dans le cas de l'article 101, alinéa 2 qui sont conclus sous les directives et avec l'approbation du Conseil, tandis qu'il n'en irait pas de même dans le cas de l'alinéa 3, du fait notamment qu'une intervention du Conseil n'est pas nécessaire pour leur exécution. On pourrait cependant penser que l'intervention du Conseil ou la liberté d'action de la Commission, sont fonction de la variation des compétences attribuées à l'un ou à l'autre organe à l'intérieur de la Communauté. D'ailleurs, si la Commission conclut seule un accord sur une matière dans laquelle elle possède des compétences de règlement à l'intérieur de la Communauté, elle pourrait, en mettant en œuvre ses compétences, transférer les effets des accords de l'ordre international à l'ordre communautaire.

Jusqu'à présent, l'Euratom a conclu plusieurs accords de coopération avec des pays tiers et établi des liaisons ou contacts avec certaines organisations internationales sur la base des articles 199 à 201 qui reprennent littéralement les articles 229 à 231 du Traité C.E.E. (22).

— Avec les Etats-Unis : Accord de coopération du 9 novembre 1959, amendé en mai 1962 et avenant de 1960 amendé le 22 août 1963. On doit signaler en plus un accord mixte de coopération conclu le 25 mai 1964 pour 10 ans entre la United States Atomic Energy Commission, la Communauté, le Commissariat français à l'Energie Atomique, la Gesellschaft für Kernforschung et le Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare. Il porte sur un échange de connaissances et de personnel, relatif à la totalité des travaux entrepris de part et d'autre en matière de réacteurs rapides.

— Avec le Royaume-Uni : l'Accord-cadre du 4 février 1959 qui a prévu l'instauration d'un Comité permanent de coopération. Deux contrats d'approvisionnement ont été conclus avec le U.K.A.E.A. (23).

— Avec le Canada et l'Atomic Energy of Canada Limited : l'Accord général et l'Accord technique du 6 octobre 1959 (24).

— Enfin, des accords de coopération avec l'Argentine (en vigueur depuis 1962) et le Brésil.

Ces divers accords concernent l'échange d'équipements scientifiques, la formation de spécialistes, l'échange de connaissances et parfois même les fournitures des matières spéciales.

On doit signaler que récemment la Commission a montré un intérêt plus grand à la coopération et aux demandes de coopération provenant des pays en voie de développement, notamment des pays africains associés à la C.E.E. (25). Des accords d'approvisionnement de certaines matières seraient aussi concevables. Certaines études ont encore examiné la possibilité d'utilisation de l'énergie nucléaire dans certains des E.A.M.A., mais les projets que l'Euratom pourrait subventionner devraient viser à des résultats pratiques et tangibles à bref délai (26).

La collaboration avec les organisations internationales a consisté en certaines liaisons ou contacts avec l'O.I.T., l'O.M.S., le Conseil de

(22) *Infra*, p. 118.

(23) Huitième Rapport général, point 82.

(24) L'Accord technique a expiré, mais l'Accord général est pour 10 ans.

(25) Pour la position antérieure des P.T.O.M. dans l'Euratom, voir LEFEBVRE, *Afrique et Communauté Européenne*, p. 77. Dans ce cadre, les territoires d'O.M. seraient définis comme participants et non comme associés. Voir aussi A. NEHRING, *op. cit.*, p. 72.

(26) 6^e Rapport général, point 238 ; 8^e Rapport, point 185 ; Doc. 74 1966-67 du P.E.

l'Europe, ainsi qu'en des relations de travail avec l'Agence Internationale pour l'Energie Atomique (27). Une mention particulière doit être faite des rapports avec l'O.C.D.E. (28) : l'Euratom est représenté à l'O.C.D.E. et participe à ses travaux (Protocole N° 1 annexé à la Convention de l'O.C.D.E.), notamment à l'Agence Européenne pour l'Energie Nucléaire (29).

B. — C.E.C.A.

En dépit de la clause générale de l'article 6, la C.E.C.A. ne possède pas de larges compétences pour conclure des accords internationaux, du fait que la politique commerciale est pour l'essentiel réservée à la compétence des Etats membres (art. 71). De surcroît, à la C.E.C.A. il n'y a pas de tarif extérieur commun mais des tarifs nationaux harmonisés. Même si les écarts entre ces tarifs sont très petits, une large marge de liberté reste toujours aux Etats membres. L'autonomie des politiques commerciales nationales, notamment de la politique d'importation et des aides à l'exportation a créé souvent de grandes difficultés au sein du marché du charbon et de l'acier (30).

Le Conseil et la Haute Autorité possèdent cependant des compétences tendant soit à l'adoption de certaines mesures communes, soit à la coordination des politiques des Etats membres. Il en est ainsi du pouvoir du Conseil de fixer, sur proposition de la Haute Autorité, des taux maxima et minima des droits de douane sur les importations extra-communautaires de charbon et d'acier (art. 72). Il en est de même des compétences de la Haute Autorité découlant de l'article 71, alinéa 3 (plans d'action, programmes, recommandations, etc., qu'il appartient aux gouvernements d'appliquer), ou de l'article 74 (mesures anti-dumping, etc.), ainsi que de son pouvoir général d'émettre en cette matière des recommandations ou avis à l'adresse du Conseil ou des Etats membres (31). En effet, par ces recommandations qui tendent à fixer ou à relever les droits de douane à l'importation, ainsi que par les autorisations dérogatoires, la Communauté parvient graduellement à une véritable réglementation de la politique commerciale extérieure (32). D'une grande importance est aussi la disposition de l'article 75, qui oblige les Etats membres à communiquer à la Haute Autorité les accords commerciaux qu'ils se proposent de

(27) 6° Rapport général, point 238 ; 7° Rapport, point 87.

(28) 7° Rapport, point 79 ; 8° Rapport, point 87.

(29) Cette collaboration a été le cadre de la coopération internationale tendant à la réalisation des projets Dragon et Halden.

(30) Voir surtout 8° Rapport général sur l'activité de la Communauté, point 10.

(31) D'ailleurs on doit noter qu'actuellement une partie de ces compétences se manifeste dans une action « inter-exécutive » relative à la politique énergétique.

(32) 13° Rapport général sur l'activité de la C.E.C.A., point 51.

conclure. En s'appuyant sur cet article, la Haute Autorité a « bloqué » tout relèvement des contingents lors de la conclusion d'accords commerciaux par les Etats (33). Enfin, depuis 1958, elle doit « veiller au respect du maintien de l'harmonisation réalisée entre les tarifs nationaux extérieurs (34).

Ces dispositions pourraient conduire à penser que la Communauté et en particulier le Conseil en tant qu'organe communautaire possède au moins un pouvoir d'initiative de négociations avec des pays tiers sur les questions tarifaires. Il est pourtant plus correct de dire — et le paragraphe 15 de la Convention sur les dispositions transitoires confirme ce point de vue — que les Etats membres restent compétents pour toute initiative dans ce domaine, mais qu'ils doivent la réaliser par l'intermédiaire du Conseil lorsqu'elle intéresse l'ensemble de la Communauté. La Haute Autorité se présente à cet égard comme l'organe qualifié pour être habilitée à négocier avec des pays tiers. Lors des négociations Dillon, la Haute Autorité avait été habilitée à suivre les négociations concernant l'acier, sans toutefois que la marge de liberté pour la négociation fut aussi large que celle laissée à la Commission de la C.E.E. (35) (36). Quant aux négociations Kennedy, la Haute Autorité a été chargée de les suivre par décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil, sans pour autant recevoir un mandat formel comme ce fut le cas lors des négociations Dillon (37).

Enfin, pour ce qui est des rapports avec les organisations internationales, l'article 93 donne compétence à la Haute Autorité d'assurer toutes liaisons utiles avec les Nations Unies et l'O.C.D.E. tandis que l'article 94 et un Protocole annexé au Traité fixent les conditions de liaison avec le Conseil de l'Europe.

La pratique de la conclusion d'accords internationaux au nom de la Communauté du Charbon et de l'Acier, en tant que telle n'a pas été assez étendue. On doit mentionner l'accord créant une collaboration entre la C.E.C.A. et l'O.I.T. (prorogé en 1962); l'accord de consultation conclu avec la Suisse le 7 mai 1956; l'emprunt du 23 avril 1954, signé par la Haute Autorité et les Etats-Unis (38). En ce qui concerne ce dernier traité, il n'est pas parfaitement déterminant com-

(33) Voir à titre d'exemple les recommandations 1 et 2-64.

(34) 10^e Rapport général, point 68.

(35) Voir 10^e Rapport général, point 68.

(36) La marge des concessions sur le tarif harmonisé de la C.E.C.A. étant limitée, des concessions — en contrepartie des concessions étrangères sur les positions « acier » — devaient être faites dans le cadre de la C.E.E. (voir 11^e Rapport général, point 72).

(37) Voir 12^e Rapport général, point 56 ; 13^e Rapport, point 57.

(38) Sur cet emprunt, voir DE SOTO, *op. cit.*, p. 57.

me exemple de la mise en œuvre des compétences extérieures de la Haute Autorité. On doit plutôt le situer dans le même cadre que les contrats d'emprunts contractés auprès des organismes privés, notamment auprès des banques et affectés ensuite au financement des investissements à l'intérieur de la Communauté (39) (par exemple l'emprunt de 35 millions de dollars contracté le 18 octobre 1960 sur le marché financier américain). En effet, comme ces derniers, l'Accord d'emprunt n'engageait que les propres finances de la C.E.C.A. et non les Etats membres (40). De toute façon, on doit noter que les accords qui ne concernaient pas uniquement l'action ou les liaisons techniques de la Haute Autorité, ont été conclus avec la participation des Etats membres. En plus de l'Accord d'association avec le Royaume-Uni, il en fut ainsi pour les accords sur les tarifs de transit passés avec la Suisse (signé le 28 juillet 1956) et l'Autriche (Accord du 26 juillet 1957 et Accord complémentaire du 29 novembre 1960), ainsi que pour l'Accord relatif aux conditions de transport du charbon et de l'acier sur le Rhin, signé par les Etats membres, la Haute Autorité et la Suisse le 24 juillet 1959 (41). Enfin, il en est de même pour l'Accord signé le 25 novembre 1957 dans le cadre de l'association avec le Royaume-Uni (42).

En dehors de ces accords, des rapports existent entre la C.E.C.A. et les pays en voie de développement. Usant de la possibilité que lui ouvre l'article 55 du Traité, la Haute Autorité avait déjà, en 1959, accordé une aide pour la réalisation d'un programme de recherches de fer et de manganèse en Afrique noire (43). Elle est représentée dans le groupe d'assistance technique créé par décision du Conseil de la C.E.E. le 19 octobre 1960. Cependant, son rôle fut limité à propos du renouvellement de l'association des Pays d'Outre-Mer. En effet, la Convention d'association ne s'applique pas aux produits relevant de la C.E.C.A. et l'Accord relatif à ces produits, annexé finalement à la Convention, est un accord intergouvernemental auquel la Haute Autorité (pas plus que la Communauté en son nom propre) ne participe pas (44). Mais les échanges de produits relevant de la C.E.C.A.,

(39) Sur le régime de ces emprunts et sur la garantie dont bénéficient les créanciers (contrat de nantissement passé avec la Banque de règlements internationaux à Bâle) voir 9^e Rapport général, point 86 et 336.

(40) Ricardo MONACO, in *Annuaire Européen*, op. cit., p. 82.

(41) Sans être ouvertement posé, le problème existait de savoir si les Six continuaient à être engagés par les régimes successifs de navigation sur le Rhin, qui reconnaissaient des droits *in favorem tertii*.

(42) *Supra*, p. 61.

(43) Voir 8^e Rapport, point 125 et 9^e Rapport points 89 et 358.

(44) Ce fait est déploré dans le Rapport Nederhorst, présenté au Parlement Européen à propos du 12^e Rapport général sur l'activité de la C.E.C.A.

La H.A. est cependant représentée à la Conférence Parlementaire de l'asso-

entre les pays de la Communauté et les E.A.M.A., sont toujours assez importants (45).

Enfin, on doit signaler que des liens plus ou moins étroits ont été établis entre la Haute Autorité et certaines organisations internationales. Il en est ainsi pour le Conseil de l'Europe (essentiellement, participation à la session jointe de l'Assemblée Consultative et du Parlement Européen); la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies; l'U.E.O. et l'O.T.A.N. (échanges de vues). Plus importants sont ses liens avec l'O.C.D.E. (46) (participation, en application du Protocole additionnel n° 1, aux comités de la sidérurgie de l'industrie, des échanges, et aux travaux sur l'énergie) et avec l'O.I.T. (47).

Tous ces rapports ont le caractère de liaisons techniques dont le contenu consiste en échange d'information, collaboration entre experts, préparation d'études communes et parfois, participation à certains programmes communs, sans qu'il en résulte des engagements internationaux formels (48).

C. — C.E.E.

Contrairement au régime des compétences externes de la C.E.C.A. et même si on ne reconnaît pas à la C.E.E. la compétence générale de conclure des accords internationaux, le Traité C.E.E. prévoit des compétences à ce sujet dans les domaines particulièrement importants de la politique commerciale et de l'association. Il s'agit essentiellement des accords tarifaires, des accords commerciaux après la fin de la période transitoire, et des accords d'association. On doit ajouter la compétence d'établir des liaisons avec les organisations internationales. Enfin on voit volontiers deux autres possibilités de conclusion d'accords, par la mise en œuvre des dispositions de l'article 59, alinéas 2 et 75, paragraphe 1^{er} (49).

Les accords tarifaires sont des accords communs dont la conclusion est prévue dès le début du fonctionnement de la Communauté (art. 111, al. 2 et 114). Ce sont ceux qui se rapportent au tarif douanier commun, à ses modifications et aux concessions qu'on pourrait obtenir et octroyer sur une base conventionnelle avec des pays

ciation (13^e Rapport, point 61), et elle a entrepris certaines initiatives dans le domaine de l'assistance technique et de l'étude géologique.

(45) Voir le Rapport Carcassonne, du 27 juin 1966, doc. 75/1966-67 du P. E.

(46) DE SOTO, *op. cit.*, p. 101.

(47) DE SOTO, *op. cit.*, p. 92. 13^e Rapport, point 66.

(48) G. LÖRCHER, *op. cit.*, p. 103.

(49) WOHLFARTH, e. a., *Kommentar zum Vertrag*, note 6 à l'article 228. LÖRCHER, *op. cit.*, p. 121.

tiers. Il est normal, donc, que ces accords ne soient que de la compétence de la Communauté (50), puisque toute modification ou suspension du tarif extérieur commun dépend aussi de la volonté unanime du Conseil (art. 28). Quant aux accords commerciaux, l'article 113, paragraphe 3, en combinaison avec l'article 114, prévoit la conclusion par la Communauté, après la fin de la période transitoire. A ce moment là en effet, l'ensemble de la politique commerciale devient une affaire communautaire qui doit être fondée sur des principes uniformes.

Il importe cependant de signaler deux problèmes relatifs à la politique commerciale. Le premier concerne son contenu. On a soutenu qu'il comprend l'ensemble des dispositions concernant les échanges des biens et des prestations économiques avec les pays tiers (51). En effet, l'énumération de l'article 113, paragraphe 1^{er} est indicative. Pourtant on pourrait penser qu'elle contient l'essentiel de cette politique (52). En second lieu, pendant la période transitoire, la Communauté n'a-t-elle pas compétence pour conclure des accords commerciaux ? On a fait remarquer qu'on peut tirer un argument de l'article 111, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui tend à reconnaître la compétence de la Communauté pendant la période transitoire. Il s'agit des mesures prises par le Conseil après proposition de la Commission relative à l'uniformisation de la politique commerciale et à la procédure à appliquer pour la mise en œuvre d'une action commune. Cette action commune pourrait prendre la forme d'un accord conclu par la Communauté (53).

Mais on peut aller encore plus loin et se demander s'il n'y a pas d'autres raisons pour admettre d'une façon plus générale que la Communauté pourrait dans maints cas précis conclure des accords commerciaux même avant la fin de la période transitoire. En effet, on doit tenir compte du fait que c'est la Communauté qui établit progressivement la politique commerciale commune. Son uniformisation doit

(50) PESCATORE, *op. cit.*, p. 99.

(51) MEGRET, *op. cit.*, p. 532.

(52) Déjà les amorces de la politique commerciale ont été marquées par les décisions du Conseil en date du 9 octobre 1961 sur la coordination des traités commerciaux passés avec des pays tiers, et en date du 25 septembre 1962, sur l'action à suivre en matière de la réglementation des importations et exportations (J.O.C.E., 1961, pp. 1273-1274 et 1962, p. 2533). A cet effet la Commission avait soumis au Conseil en mars 1962 un mémorandum qui fut accepté comme programme de travail (E. WOHLFARTH, *The E.E.C. and World Trade, op. cit.*, p. 12). Pour les nouvelles propositions de la Commission, voir 9^e Rapport général, point 295.

(53) Megret, même article p. 533 : il y est admis cependant qu'en principe la mise en œuvre des compétences sur le plan externe appartient aux Etats membres, qui coordonnent leur politique commerciale, même si l'élaboration progressive de la politique uniforme relève de la Communauté.

être intervenue avant la fin de la période transitoire. Elle peut donc être accomplie bien avant la phase définitive (54). Bien entendu, l'uniformisation concerne la fixation sur le plan interne de la Communauté des principes de la politique commerciale. Mais celle-ci est un domaine « orienté » vers l'extérieur. Politique commerciale, cela signifie une attitude envers les pays tiers. L'article 113 n'est pas un contre-argument déterminant : il concerne simplement les accords qui devront être négociés pour la mise en œuvre de la politique commerciale commune. Si, au fur et à mesure de l'uniformisation de cette politique, des accords doivent être négociés et conclus, il paraît plus logique que ce soit la Communauté qui exerce cette fonction (55). En effet les mesures qu'elle élabore auront d'habitude une portée générale, mais en fait elles ont en vue certaines données du commerce mondial, et parfois elles concernent, voire même « visent » certains pays tiers, avec lesquels justement un accord s'avère par la suite nécessaire.

D'autre part, on doit concevoir certains accords non comme étant la mise en œuvre de la politique commerciale, mais l'expression de son élaboration même, qui, elle, appartient à la compétence de la Communauté. En d'autres termes, la réglementation espèce par espèce des rapports commerciaux avec des pays tiers, contribue, elle aussi, à la définition de l'attitude de la Communauté dans ce domaine vu dans son ensemble (56). Ce n'est pas certes ce que le Traité entend par politique commerciale dont les « principes » uniformes seront élaborés avant l'expiration de la période transitoire. Mais on ne peut pas exclure que des mesures bien plus précises soient prévues et que la Communauté veuille régler, de manière concrète, certains rapports. Que les accords y afférents soient inscrits dans la ligne des principes de la politique commerciale en voie d'uniformisation, ou qu'ils s'en échappent comme étant des exceptions consciemment voulues, on

(54) E. WOHLFARTH, *The E.E.C. and World trade*, p. 8.

(55) On ne peut pas faire abstraction du caractère progressif de l'uniformisation de la politique communautaire. Or cette progressivité doit jouer aussi à propos de la conclusion des accords commerciaux. Dans une allocution prononcée par le professeur W. Hallstein devant la réunion commune de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen, le 12 juin 1964, le président de la Commission souligne : « Jusqu'à la fin de la période transitoire... les règles de la politique commerciale doivent se fondre *progressivement* en solutions unifiées communautaires... Les traités bilatéraux des Etats membres doivent se convertir *graduellement* en accords de la Communauté. »

(56) Dans une hypothèse théorique on pourrait concevoir qu'il n'y ait pas de règles établies par la Communauté en matière de politique commerciale, mais que celle-ci découle d'un grand nombre d'accords passés avec tous les pays avec qui le commerce présente un intérêt pour la Communauté. Il ne s'agirait peut-être pas dans ce cas de politique, ou alors il s'agirait d'une « politique appliquée » espèce par espèce.

ne pourrait pas leur refuser cette qualité de contribuer, chacun pour sa part, à la détermination de la politique commerciale commune (57).

Il n'en reste pas moins qu'on ne peut reconnaître, par cette argumentation, qu'une faculté pour la Communauté de conclure des accords devant régler d'une manière uniforme pour les Six certains rapports commerciaux. On ne saurait aller jusqu'à exclure de ce domaine la compétence des Etats membres jusqu'à la fin de la période transitoire.

En ce qui concerne la pratique suivie jusqu'à présent, nous pensons que les accords conclus par la Communauté avec l'Iran et Israël, sont des accords commerciaux et non pas seulement des accords tarifaires. Pendant les négociations, le Comité qui était chargé de suivre les négociations, était composé de représentants des Etats membres et du représentant de la Commission et présidé par ce dernier (58). Le préambule des accords ne mentionne pas l'article 111, et en plus, leur contenu dépasse le domaine purement tarifaire. Ceci est vrai pour la constitution des Commissions mixtes (59), ainsi que, dans le cas d'Israël, pour l'accélération de l'adoption du Tarif Douanier Commun, qui peuvent être considérées comme des mesures de politique commerciale au sens large. Surtout ceci est vrai pour l'ouverture des contingents. Mais, vu le désaccord qui régnait dans le Conseil sur ce point, on a pris soin de déclarer que « les Parties Contractantes ont pris acte que les Etats membres de la Communauté étaient disposés d'exécuter les mesures relatives aux contingents ». En d'autres termes, les Etats n'ont pas voulu reconnaître qu'ils seraient liés par l'action de la Communauté. D'autre part, les représentants des gouvernements en participant à la Commission mixte, sont associés à la gestion de l'accord. Notons enfin que l'accord C.E.E.-Liban (60) a été signé et ratifié aussi par les Etats membres du fait qu'il portait aussi sur la coopération technique, bien que les arguments avancés en faveur de cette procédure aient porté en plus sur son contenu commercial.

(57) Dans l'allocation précitée, le professeur Hallstein distingue entre politique commerciale conventionnelle, dont les premières amorces d'unification apparaissent déjà (accords avec l'Iran et Israël) et politique commerciale matérielle constituée par les objectifs que la Communauté a assignés à sa « panoplie d'instruments » par lesquels elle agit en cette matière.

(58) MEGRET, in *Revue du M. C.*, n° 76, p. 21. — Même si cette méthode n'est pas correcte, puisque finalement les accords ont été conclus par la Communauté, elle prouve qu'on reconnaissait leur différence par rapport aux accords tarifaires conclus dans le cadre du G.A.T.T. où la Commission était simplement assistée par un Comité 111, composé de délégués du Conseil.

(59) *Infra*, pp. 296 et 299.

(60) Sur la nature de cet accord, voir *infra*, p. 299.

La répartition des compétences, à l'intérieur de la Communauté est clairement fixée aux articles 228, 111, 113, 114 et 238. En règle générale, le pouvoir de conclusion appartient au Conseil, la Commission ayant la compétence de négocier les accords (art. 228). Mais cette règle générale doit être complétée par les règles spéciales concernant la conclusion des accords tarifaires, commerciaux et d'association. En ce qui concerne les deux premiers, les négociations sont menées par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser (61). C'est la conclusion des accords d'association que nous examinerons en détail plus tard (62).

La mise en œuvre de ces compétences s'est surtout manifestée au cours des négociations menées dans le cadre du G.A.T.T. (négociations sur concessions à accorder à l'égard du tarif douanier commun — article XXIV-6 du G.A.T.T. — négociations Dillon, négociations Kennedy. Dans les deux premières, la position commune s'est manifestée par l'action de la Commission, en étroite collaboration avec les Etats membres (63). Il en est de même dans les négociations Kennedy où la Commission prend part aux discussions du Comité des négociations commerciales, institué par la résolution des ministres du 23 mai 1963, et les organismes créés par ce Comité pour l'assister dans son travail. La Communauté participe à tous ces comités et sous-comités comme une entité « sous la désignation unique de C.E.E. » (64).

Enfin, en ce qui concerne les effets des accords conclus par la Communauté, l'article 228, paragraphe 2 ne laisse aucun doute. Ces accords « lient les institutions de la Communauté et les Etats membres ».

Le Traité C.E.E. a d'autre part expressément ouvert à la Communauté la possibilité d'établir certains liens avec les organisations internationales (art. 229-231). Ainsi la Commission est chargée d'assurer « toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées et du G.A.T.T. », ainsi que « les liaisons opportunes » avec les autres organisations internationales (art. 229). La « Communauté » établit d'autre part « toutes coopérations utiles avec le Conseil de l'Europe », et « une étroite collaboration avec l'O.C.D.E. (art. 230 et 231).

(61) Article 111, § 2 et 113, § 3.

(62) *Infra*, pp. 124 et s.

(63) Sur ces négociations et les accords conclus à leur issue, voir le rapport Vredeling, présenté au Parlement Européen sur les relations de la C.E.E. avec le G.A.T.T. : doc. de séance n° 33, 1962-1963.

(64) Septième Rapport général sur l'activité de la Communauté, 1963-1964, point 291.

On a distingué à cet égard (65) entre le cas du premier article, où il ne s'agirait que de liaisons à établir entre organes des organisations et non entre personnes morales du droit international, et les deux autres cas, où les liens pourraient revêtir aussi la forme d'un accord international. On doit se demander cependant pourquoi certaines liaisons techniques avec les organisations citées à l'article 229, et notamment avec les institutions spécialisées, ne pourraient pas être consolidées par des accords internationaux conclus au nom de la Communauté; et sur quel autre article pourraient être fondés ces accords? On peut soutenir que tout en refusant à la Communauté un *treaty-making power* général, correspondant à toutes ses compétences internes, on pourrait tout de même lui reconnaître un pouvoir relatif, toutes les fois que ses compétences sont « orientées » vers l'extérieur. On a encore cru voir des possibilités de conclusion d'accords (66) dans les cas des articles 59, alinéa 2 (extension des règles sur prestation des services à des ressortissants de pays tiers) et 75, paragraphe 1^{er} (règles applicables aux transports). La question de l'organe compétent pour la conclusion resterait certes ouverte. On pourrait admettre à cet égard la compétence de la Commission, avec l'approbation du Conseil. Mais on ne saurait refuser à la Communauté ces compétences de caractère technique, que toutes les organisations peuvent mettre en œuvre en vertu de leur personnalité internationale (67).

En pratique, on peut distinguer trois directions de l'action de la C.E.E. à l'égard des organisations internationales :

- a) action du fait de sa vocation européenne;
- b) action relative à l'aide au sous-développement;
- c) liaisons diverses de caractère technique.

a) La première se manifeste surtout à l'égard du Conseil de l'Europe. Sans approfondir la question, notons qu'un des aspects les plus importants de ces rapports réside dans la session jointe annuelle de l'Assemblée Consultative et du Parlement Européen, et la présentation d'un rapport par la Communauté devant cette réunion. C'est dans ce même cadre qu'on doit inscrire les contacts avec l'U.E.O. et l'O.T.A.N.

b) Du fait que la Communauté pratique une coopération avec des pays en voie de développement, il était nécessaire qu'elle collabore avec les organisations qui traitent des mêmes problèmes, et qui comprennent les Six parmi leurs membres. Il en est ainsi surtout de la

(65) J. MEGRET, *op. cit.*, p. 532.

(66) E. WOHLFARTH, e. a., in *Kommentar, op. cit.*, article 228, note 7. G. LÖRCHER, *op. cit.*, p. 129.

(67) Pour la possibilité d'un arrangement contractuel : PESCATORE, *op. cit.*, p. 101, MELCHIOR, *op. cit.*, p. 215.

collaboration avec l'O.C.D.E.; la Communauté participe aux travaux du Comité d'Aide au Développement; elle entretient des liaisons avec le Comité de la coopération technique et soumet un rapport au Groupe de travail sur la coopération technique du C.A.D. précité (68). A la Conférence mondiale pour le commerce et le développement, la Communauté, représentée par le Conseil et la Commission, a participé comme observateur ayant droit de rapport (69). Aussi, elle a participé aux discussions sur les mêmes sujets dans les instances du G.A.T.T. (70). Enfin des rapports relatifs au même sujet existent entre la Communauté et les Nations Unies ou leurs institutions spécialisées (71).

c) Dans une troisième catégorie on doit classer donc tous autres rapports ou contacts avec les mêmes organisations internationales, mais qui ne concernent pas les deux domaines d'action susmentionnés, ainsi qu'avec toutes autres organisations internationales (72).

§ 3. — Remarques communes aux trois Communautés.

Il apparaît de ce qui précède que le fondement des compétences externes est différent pour chaque Communauté mais qu'un certain rapprochement s'est effectué dans leur mise en œuvre pratique. Il est d'abord acquis que les Exécutifs sont non seulement compétents en vertu des Traités mais aussi particulièrement qualifiés pour mener les négociations en vue de la conclusion des accords qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la Communauté. La détermination de l'organe qui doit engager finalement la Communauté, ne va certes pas sans difficulté (Conseil pour la C.E.E., Commission et Conseil pour la C.E.E.A., Haute Autorité pour la C.E.C.A.). La pratique a plutôt montré que dans une certaine mesure, l'hésitation manifestée par les Etats membres à l'égard du treaty-making power ne concerne pas son exercice par la Communauté, mais par l'Exécutif seul. Il en est ainsi surtout pour la C.E.C.A. dont le traité constitutif détermine essentiellement les compétences de la Haute Autorité par rapport à celles des Etats membres. La conséquence en fut le recours à l'accord mixte chaque fois qu'il s'agissait d'établir un rapport important engageant

(68) Sixième Rapport général sur l'activité de la Communauté, points 234-237 ; neuvième Rapport, point 318.

(69) Huitième Rapport, point 302 ; neuvième Rapport, point 315.

(70) Septième Rapport, points 269-271 ; huitième Rapport, point 303 ; neuvième Rapport, point 317.

(71) Un accord a été signé en juillet 1958, par le Président de la Commission, autorisé par le Conseil et par le Directeur du B.I.T.

(72) Surtout U.N.C.T.A.D., Ecosoc et Agences spécialisées des Nations Unies.

aussi les Etats membres. On pourrait toutefois penser qu'une approbation unanime du Conseil suffirait souvent pour éliminer certaines objections et élargir le *treaty-making power* de la Communauté.

Dans les deux autres Communautés, le Conseil est compétent soit pour conclure (art. 228 C.E.E.), soit pour approuver les accords. La compétence de la Commission de l'Euratom paraît certes plus étendue, mais le rôle effectif des organes correspondants de chaque Communauté peut être rapproché du fait des procédures qui, en dépit des apparences, ne sont pas très différentes : conclusion avec approbation du Conseil dans l'Euratom (73), signature par la Commission et approbation du Conseil (accords conclus dans le cadre du G.A.T.T.), paragraphe de la Commission et « conclusion » par le Conseil (procédure normale pour les accords de la C.E.E.) (74).

A. — COMPÉTENCES DES COMMUNAUTÉS ET COMPÉTENCES DES ETATS MEMBRES.

Le véritable problème cependant est pour les trois Communautés le même, à savoir jusqu'où vont leurs compétences à l'égard de celles des Etats membres. En effet, l'imbrication des compétences respectives des unes et des autres a pour effet qu'à propos de l'établissement d'un engagement envisagé, la mise en œuvre des compétences exclusives d'une Communauté ne suffit pas et on doit avoir recours à un accord mixte où participent les Etats membres. On dit alors qu'on est en présence de « compétences concurrentes ».

En fait, il paraît qu'on donne à ce terme plusieurs sens : Il y aurait d'abord des compétences concurrentes, lorsque, dans un même secteur, certaines compétences appartiennent à la Communauté et certaines autres aux Etats membres. Il est évident que si un accord, de par son contenu, porte sur l'ensemble d'un secteur, il se pose un problème concernant l'exercice de ces compétences. Ce problème est parfois difficile à résoudre, car il n'y a pas toujours un partage clair et strict des compétences communautaires et de celles des Etats membres.

Mais vu sous cet angle, la distinction entre compétences exclusives et compétences concurrentes ne présente pas de complication, dans la mesure où les dernières ne sont concurrentes que parce qu'elles

(73) Notons que la signature dans les Accords de l'Euratom est apposée « au nom de la Communauté » et non au nom de la Commission. Au contraire, lorsque le Conseil participe à la conclusion d'un accord, son représentant signe « au nom du Conseil ».

(74) Voir *infra*, p. 134, l'examen particulier de la conclusion des accords d'association.

se réfèrent au même ensemble. Il y aurait compétence exclusive si l'ensemble d'un secteur est attribué à la compétence de la Communauté ou s'il est réservé à celle des Etats membres. Il est évident d'ailleurs que les compétences exclusives de la Communauté augmentent au fur et à mesure du franchissement des étapes de la période transitoire. Pratiquement d'ailleurs, il n'existe pas de secteur dans les Traités, sur lequel les Communautés n'aient reçu aucunes compétences (à l'exception peut-être des questions fiscales que l'on cite à comble). Ces compétences consistent bien la plupart du temps en pouvoirs de décision, mais leur objet peut être limité.

La nuance avancée par certains juristes, à propos des études du Congrès de la C.E.C.A. (75), à savoir que le pouvoir de conclure des accords se limite au cas où une véritable compétence législative est reconnue dans l'ordre intérieur, cette nuance donc est utile mais elle ne donne pas une réponse complète à la question. Car en fait ce n'est pas la nature des pouvoirs des institutions communautaires qui peut servir de critère, mais l'étendue de ces pouvoirs.

En effet, dans des domaines réservés en principe à la compétence des Etats membres, les institutions de la Communauté ont reçu un pouvoir de poser d'autorité des règles de droit, qui se limite cependant à certains aspects de ces domaines (ex.: compétence d'action sur les pratiques discriminatoires relatives aux transports dans la C.E.C.A.).

En deuxième lieu on emploie ce terme dans un autre sens, sur la base que l'attribution des compétences aux Communautés, en vertu des dispositions des Traités, n'exclut pas les compétences des Etats membres dans les mêmes matières. Cette opinion amènerait, certes, à une confusion inadmissible (76). Cependant il paraît légitime de faire certaines distinctions. Dans le domaine interne de la Communauté, certaines matières relèvent de la compétence de celle-ci uniquement pour les aspects qui touchent aux rapports intra-communautaires, les Etats membres restant compétents pour la partie purement « nationale » de la matière (l'exemple typique est la compétence de réglementation sur les ententes qui « affectent le commerce entre Etats membres », en vertu de l'article 85 du Traité C.E.E.). Cette hypothèse, dans une certaine mesure, entre dans la distinction précédente : il s'agirait de différents aspects d'un même secteur. Néanmoins il y a une particularité du fait qu'un certain « parallélisme » des compétences communautaires et nationales, portant sur les mêmes objets, est assez apparent.

(75) Actes du Congrès sur la C.E.C.A., vol. III, p. 330.

(76) J. MEGRET, *op. cit.*, p. 535.

Dans l'hypothèse où l'on viendrait transposer ces compétences sur le plan externe, la question de savoir à qui elles appartiennent devient plus difficile. En généralisant les hypothèses concevables, on peut penser que le même problème se pose toutes les fois que la Communauté dispose des compétences d'action sur une matière, du fait que celle-ci intéresse l'ensemble de la Communauté.

Il y aurait, enfin, compétences concurrentes dans une troisième hypothèse : la Communauté disposerait sur certains objets de toutes les compétences, mais pour leur transposition sur le plan externe, seuls les Etats membres seraient compétents. Cette hypothèse coïncide, en anticipant sur sa solution, avec le fond du problème que nous nous posons, à savoir quelles sont les compétences externes des Communautés.

Toutes les fois que, en vertu des distinctions exposées, les compétences pour la conclusion d'un accord n'appartiennent pas à la Communauté seule, l'exercice par les Etats membres de leurs compétences s'avère nécessaire. De tous les procédés concevables pour donner une solution satisfaisante à ce problème (77) (conclusion par Etats membres avec consentement de la Communauté, conclusion par la Communauté au nom des Etats membres, autorisation ou approbation par ces derniers, accords mixtes), c'est l'accord mixte qui a prédominé dans la pratique (78).

B. — EFFETS DES ACCORDS.

Enfin, il semble qu'on puisse valablement généraliser les considérations relatives aux effets des accords conclus par les Communautés. Si certains auteurs ont refusé que les accords de la C.E.C.A. et certains accords de l'Euratom aient des effets à l'égard des Etats membres, ce fut parce qu'ils refusaient à ces Communautés le pouvoir de conclure seules certains accords tout court. Mais, en se plaçant dans l'hypothèse d'un pouvoir minimum, on peut admettre que les effets des accords dépendent de leur nature. Certains sont conclus en effet pour engager uniquement la Communauté; cette hypothèse peut se présenter même à l'égard de la C.E.E. (79). Par contre, d'autres, ceux notamment qui portent sur les problèmes de fond de chaque Communauté, et en particulier sur les échanges, lient nécessairement les Etats membres, si les Communautés ont le pouvoir de les conclure.

(77) WOHLFARTH, e. a., *op. cit.*, note 5 à article 228.

(78) *Infra*, pp. 152 et s.

(79) Dans la mesure par exemple où, elle aussi, acquiert une autonomie financière, elle pourrait contracter des prêts n'engageant qu'elle-même.

SECTION II

LA CONCLUSION DES ACCORDS D'ASSOCIATION
SELON LES TRAITES

A l'heure actuelle, trois accords d'association sont en vigueur entre la Communauté et des pays tiers; à ceux-ci il faut ajouter l'accord entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni, et l'accord signé avec le Nigéria. Dans tous ces cas les Etats membres ont participé à côté de la Communauté, pour la signature et la ratification de l'accord. La consultation du Parlement Européen a suivi la signature formelle des accords.

Faut-il en conclure que nous possédons déjà les éléments d'une « pratique » ou encore d'une « coutume » concernant la conclusion des accords d'association ? Avant de répondre, il est nécessaire d'analyser le mode de conclusion des accords d'association tel qu'il est prévu dans les Traités constitutifs des Communautés Européennes.

On peut, certes, contester que cette méthode soit légitime, dans la mesure où, après ces quelques années de vie des Communautés, elle insiste sur l'analyse abstraite des dispositions statutaires. Cependant les difficultés qui se sont effectivement présentées jusqu'à présent, ont donné lieu à un débat sur le sens de ces dispositions. A la lumière de leur interprétation, on peut ensuite examiner quel est le mode pratique de la conclusion des accords.

§ 1. — La procédure d'adhésion.

La procédure de l'adhésion aux Communautés Européennes est définie aux articles 237 du Traité C.E.E. et 205 du Traité Euratom par une disposition identique, et à l'article 98 du Traité de Paris. Bien que ce dernier parle d'adhésion au Traité, tandis que les deux autres parlent d'admission du nouveau membre, ce n'est pas cette terminologie qui constitue la différence importante des deux procédures mais le fait que le Traité de Paris prévoit une procédure parfaitement communautaire.

En effet, selon l'article 98, tout Etat européen qui veut adhérer au Traité, adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe les conditions de l'adhésion. Les conditions — dont le sens n'est pas précisé (80) —

(80) DE SOTO, *Relations internationales de la C.E.C.A.*, in « R.C.A.D.I. », 1956, T. 2, p. 63.

seront incluses dans l'instrument d'adhésion qui sera déposé aux archives du Gouvernement français. Cependant, puisque cette procédure (demande, définition des conditions, acceptation des conditions) ressemble à celle de la conclusion des traités, il paraît plus pratique d'avoir recours à un accord international conclu par la Communauté (81).

D'autre part, il est évident qu'on ne se trouve plus dans le domaine de l'adhésion classique aux traités. Celle-ci se fait par la déclaration de la volonté d'un Etat, autre que les signataires initiaux du traité. Le développement des organisations internationales a introduit le système de l'admission des nouveaux membres qui requiert en plus une décision des membres existants. Or, puisque c'est le Conseil des ministres de la C.E.C.A. qui statue sur la demande d'adhésion, il s'agit en fait d'une procédure d'admission. La terminologie employée incite cependant à interpréter la disposition dans le sens qu'il s'agit d'une adhésion à un texte précis. C'est parce que celui-ci est suffisamment développé, dès le début, par des dispositions détaillées sur les procédures et les moyens, tandis que dans les Traités de Rome (traités-cadres de principe), c'est la notion de la Communauté institutionnalisée qui vient au premier plan. Encore, il est plus ou moins sous-entendu que par l'adhésion le texte du Traité doit être adopté sans modifications. Nous allons voir que celles-ci seront inévitables mais de toute façon on peut répéter que la lettre du Traité confie à l'action de la Communauté seule, la procédure d'admission des nouveaux membres.

Il n'en va pas de même d'après les dispositions des Traités de Rome. Là, après une procédure communautaire, notamment une décision du Conseil après avis de la Commission, sur la recevabilité de la demande (art. 237-205, al. 1^{er}), on a recours à un accord international entre les Etats membres et l'Etat demandeur qui contient les conditions « de l'admission » et les adaptations du Traité que celle-ci entraîne. Encore, il est difficile de penser que la procédure communautaire soit autre chose qu'une décision d'entamer des négociations. En effet, c'est leur évolution qui montrera si l'admission est possible. Or, la conclusion de l'accord est uniquement du ressort des Etats membres. Même s'il n'est pas exclu que le Conseil, en tant qu'organe de la Communauté, entérine par une décision l'admission du nouveau membre, la Communauté ne participe pas à la conclusion de l'accord. Aussi l'Assemblée commune n'est pas consultée.

En d'autres termes, l'adhésion d'un autre Etat est considérée comme un événement qui bouleversera l'équilibre économique et institu-

(81) REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 126.

tionnel de la Communauté initiale. Les Etats fondateurs de celle-ci reprennent leur liberté de négocier sans être plus liés par des procédures communautaires. Il n'est pas nécessaire aussi de recourir à la procédure des articles 236 du Traité C.E.E. et 204 du Traité Euratom relative à la révision du Traité : la conclusion de l'accord avec l'adhérent, est en elle-même une procédure de révision.

Si la lettre des Traités oppose ainsi la procédure de l'adhésion à la C.E.C.A., à celle de l'admission aux deux autres Communautés, en pratique il est fort probable qu'elles se rapprocheront. En effet on doit songer que les « conditions » de l'adhésion à la C.E.C.A., seront aussi « des conditions et des adaptations » du Traité. Ces adaptations devront forcément être apportées selon la procédure de révision de l'article 96, qui est en partie une procédure communautaire. Mais elle aboutit en dernière analyse à un accord international conclu entre les Six et qui sera inévitable dans le cas d'une adhésion. L'intérêt de cette affirmation n'est pas de préciser si c'est le Conseil, organe de la Communauté, qui décidera finalement de l'adhésion, ou la conférence des représentants des Etats membres, mais de démontrer que chaque parlement national aura la possibilité de refuser l'adhésion.

Bien entendu, la procédure peut se dérouler selon la lettre du Traité, dans la mesure où les Six procèdent à sa modification, et le Conseil à la fixation des conditions de l'adhésion du nouveau membre qui doit déposer son instrument d'adhésion. Mais on ne voit pas pourquoi on ne simplifierait pas cette procédure par la conclusion d'un accord entre les Six et l'Etat adhérent. D'autre part, puisque c'est à la Communauté modifiée ou « adaptée » que l'Etat devra adhérer, la procédure de modification, qui devrait être terminée préalablement, serait vaine si le candidat n'acceptait pas finalement les conditions posées.

Malgré cela, on ne peut pas arriver à effacer les différences des deux procédures, du moins si l'on veut donner aux textes leur sens correct.

Tout d'abord parce que l'admission aux Communautés des Traités de Rome ne nécessite pas, comme nous l'avons vu, la mise en œuvre de la procédure de révision de l'article 236-204. Ensuite, au cours de la conclusion de l'accord entre l'adhérent à la C.E.C.A. et les Six, ceux-ci doivent faire toujours front commun, puisque la nécessité de cet accord ne découle que par le besoin de modification du Traité. L'action uniquement communautaire, prévue par l'article 98, peut au moins trouver application dans la détermination antérieure, par le Conseil des ministres, de la position à suivre au cours des négociations. Il est d'ailleurs souhaitable que l'Exécutif les suive aussi.

Pour l'admission à la C.E.E. et l'Euratom, on a soutenu (82) qu'après la décision de recevabilité de principe de la demande, suit une deuxième phase pendant laquelle les négociations se déroulent entre Sept et non entre les Six et l'adhérant. En fait, nous avons vu qu'il n'y a au début qu'une décision d'entamer les négociations, et le raffermissement continu de la Communauté emmènera que le front commun sera maintenu jusqu'à la clôture des négociations; mais la réalité de celles-ci et l'ampleur des modifications envisagées permettront la dissociation des positions et une liberté accrue pour chacun des Six.

Enfin, nous allons voir que la rédaction des dispositions susmentionnées, permet une interprétation nuancée sur l'étendue des modifications à apporter aux Traités (83).

§ 2. — La procédure d'association.

A. — L'ASSOCIATION SELON LE TRAITÉ C.E.C.A.

Le Traité de Paris ne contient pas de dispositions relatives à l'association d'un ou de plusieurs Etats tiers à la Communauté. La procédure à suivre dans une telle éventualité et la compétence de chaque organe, doivent être recherchées dans diverses dispositions du Traité.

Comme on l'a indiqué (84), si l'on reconnaît à la C.E.C.A. une capacité extérieure sur tous les domaines sur lesquels elle possède des compétences à l'intérieur du Marché Commun du Charbon et de l'Acier, l'essentiel de cette capacité, c'est-à-dire la politique commerciale et les accords tarifaires se trouvent réservés à la compétence des Etats membres (85).

En ce qui concerne le pouvoir du Conseil de fixer des taux maxima et minima tarifaires vis-à-vis des Etats tiers (art. 72), il est difficile de soutenir qu'il puisse utiliser ce pouvoir pour créer l'équivalent d'une préférence en faveur d'un pays tiers. En effet, l'article 72 parle d'une fixation générale des minima et des maxima des tarifs. Mais, de toute façon, cette préférence ne pourrait pas être donnée sans contrepartie; elle serait incluse dans le règlement de l'ensemble des relations économiques.

Or, c'était la Convention sur les dispositions transitoires qui réglait cette hypothèse. En vertu de son paragraphe 14, ce sont les

(82) *Sociaal-Economische Wetgeving* 1963, p. 131.

(83) *Infra*, pp. 163 et 291.

(84) *Supra*, p. 111.

(85) PESCATORE, in *R.C.A.D.I.*, 1961, p. 91.

Etats membres qui sont compétents pour engager des négociations avec des pays tiers sur l'ensemble des relations économiques et commerciales concernant le charbon et l'acier. Ici, la H.A. joue seulement le rôle d'un mandataire commun des gouvernements et ce rôle n'est pas du tout négligeable bien que les représentants des gouvernements puissent assister aux travaux des négociations. Il paraît aussi, par la rédaction de l'article, que l'initiative de ces négociations appartient aux Etats membres.

Il faudrait donc conclure (ce qui peut paraître étrange) que, tandis que le Traité a prévu pour l'adhésion une procédure plus ou moins communautaire (dans la mesure, certes, où une décision unanime du Conseil peut recevoir ce qualificatif), il n'en serait pas de même pour une association.

Ce raisonnement est-il exact ? Il faut remarquer, en premier lieu, que le paragraphe 14 de la Convention ne parle pas d'accord, mais de négociations. Le résultat de ces négociations ne serait pas nécessairement une association. Il se pourrait qu'on aboutisse à une adhésion, et alors la procédure de l'adhésion devrait être suivie. En effet, au moment de la signature du Traité de Paris, si tout espoir de participation de l'Angleterre était perdu, on ne pourrait pas exclure une adhésion ultérieure (86). Il se pourrait, par contre, qu'on aboutisse à un abaissement général (envers tous) des tarifs extérieurs sur le charbon et l'acier, bref, à l'adoption d'une politique moins protectionniste, à laquelle l'Angleterre devrait aussi se conformer. Dans la mesure où l'on voudrait mettre en œuvre cette politique sans conclure aucun accord, une décision unanime du Conseil après avis de la H.A. suffirait pour fixer les taux maxima des tarifs douaniers au niveau auquel les négociateurs se seraient mis d'accord. Mais dans la mesure où un accord particulier devrait être conclu avec un pays établissant une préférence en sa faveur et réglant l'ensemble des relations économiques et commerciales, les Etats membres resteraient compétents pour signer en commun, et ensuite pour ratifier cet accord. Ici encore cependant la H.A. devrait participer à côté des Etats membres à la signature de l'accord (87), cette participation étant justifiée par le fait que l'accord, en dehors des relations commerciales, contiendraient aussi très probablement des matières sur lesquelles, à l'intérieur de la Communauté, la H.A. possède une compétence de décision (88).

(86) DE SOTO, *op. cit.*, p. 68.

(87) DE SOTO, *op. cit.*, p. 72. R. MONACO, in *Ann. Euro.*, 1958, T. IV, p. 84.

(88) Voir aussi *supra*, p. 121.

A l'heure actuelle, il n'y a pas d'autre fondement et on doit reprendre le débat général sur la capacité extérieure de la Haute Autorité (89).

B. — LA PROCÉDURE SELON LES TRAITÉS DE ROME.

Les Traités de Rome contiennent des dispositions expresses sur la conclusion des accords d'association. Il s'agit des articles 238 du Traité instituant la C.E.E. et 206 du Traité instituant l'Euratom, mais ces articles ne sont pas les seuls qui nous intéressent. En effet, pour ce qui est de l'association des pays d'Outre-Mer, il faut recourir aussi à la IV^e Partie du Traité C.E.E.

Par rapport à l'adhésion aux Traités de Rome, la procédure prévue dans les articles 238 et 206 se présente comme une procédure parfaitement communautaire. En effet, c'est le Conseil qui décide à l'unanimité et procède à la conclusion des accords d'association, après consultation du Parlement Européen. D'autre part, par recours à l'article 228 du Traité C.E.E., tout le monde est d'accord pour admettre que ces accords sont négociés par la Commission. Nous allons voir cependant plus tard quelles complications apportent, à cette procédure communautaire, la question des modifications et l'imbrication des compétences nationales et communautaires.

1. *Les Parties.*

En vertu de l'article 238-206, les accords d'association sont conclus entre la Communauté d'une part et un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, d'autre part. La IV^e Partie du Traité C.E.E. d'ailleurs (art. 136), définit que c'est le Conseil statuant à l'unanimité qui arrête les dispositions à prévoir pour une nouvelle période de l'association des pays et territoires d'O.M. Il résulte donc en premier lieu que, selon la lettre des Traités, c'est la Communauté seule qui forme toujours l'une des parties contractantes aux accords d'association. Les Etats membres de la Communauté ne participent que pour apporter les amendements nécessaires aux Traités, mais nullement à la conclusion proprement dite des accords.

L'autre partie contractante sera un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale. Il n'y a pas de commentaires à faire, s'il s'agit d'un Etat tiers; d'autre part, il faut concevoir l'accord avec une organisation internationale comme celui que cette organisa-

(89) R. MONACO, *op. cit.*, p. 86, admet qu'après l'expiration de la Convention ses règles seront valables comme principes de procédure. La H.A. pourra engager des négociations dans le vaste domaine indiqué au § 14. G. LÖRCHER, *op. cit.*, p. 89, soutient que ces règles ne sont plus valables, mais que la H.A. était et continue à être compétente indépendamment de la Convention.

tion conclut en son nom propre et en vertu des compétences que ses membres lui ont conférés en vertu d'un acte constitutif. Mais que faut-il entendre par union d'Etats ? S'agit-il d'unions d'Etats formées par des liens de type constitutionnel, ou chez lesquelles, de toute façon des organes communs assurent en totalité ou en partie les relations extérieures ? Ou s'agit-il de groupes d'Etats regroupés éventuellement uniquement pour la conclusion de l'accord ? L'intérêt de la question est de savoir si c'est l'Union ayant la personnalité juridique qui signera l'accord, ou si, par contre, ce seront les Etats ayant des intérêts particuliers vis-à-vis de la Communauté et qui vont les régler par une action conjuguée.

En fait, il est difficile de penser à un exemple concret d'une union d'Etats, ayant des compétences externes suffisantes pour recouvrir les domaines d'une association et qui ne tombe pas dans la catégorie des organisations internationales. On ne peut pas penser d'ailleurs qu'on ait voulu prévoir seulement des cas rarissimes, par exemple, d'une confédération.

Il paraît donc plus logique de croire qu'il s'agit de la conclusion d'accords soit avec des organisations n'ayant pas la personnalité internationale, soit avec des organisations internationales ayant la personnalité juridique mais dont les compétences externes ne sont pas suffisantes pour couvrir tous les domaines de l'association. Dans ce cas, alors, ce seront les Etats membres de l'union qui concluront conjointement l'accord, la direction de l'action concertée provenant éventuellement de la part d'institutions communes déjà préétablies. Mais il faut aller encore plus loin et se demander s'il faut vraiment qu'il y ait une union d'Etats préétablie par un traité bilatéral ou multilatéral (et qui présente une action concertée vis-à-vis de la Communauté). Bref, l'union d'Etats ne pourrait-elle pas être un « groupe d'Etats » (90) se trouvant dans des conditions comparables et regroupés éventuellement pour la circonstance de la conclusion de l'accord ? On doit remarquer, bien entendu, qu'il faut qu'un certain lien unissant les Etats en question justifie leur position commune, puisque la validité et la mise en œuvre des engagements de chacun dépendront des engagements respectifs des autres. Ce lien ne sera pas nécessairement un lien juridique en vigueur, il se peut qu'il consiste en certaines situations et intérêts communs ou certaines relations particulières existant antérieurement et qui constituent une sorte de cadre justifiant la position commune de ces Etats.

On peut ainsi arriver à une interprétation assez large de l'article, mais il vaut mieux essayer de le définir d'une manière négative.

(90) Dans ce sens, WOHLFARTH, *op. cit.*, note 1 à art. 238.

En effet, l'article 238-206 parle d'un Etats tiers ou d'une union d'Etats; il ne parle pas d'un accord avec plusieurs Etats. Or, même si vis-à-vis de la Communauté ne se trouve pas seulement une personne internationale, il s'agira toujours d'une action concertée, d'une position commune présentée par un ensemble d'Etats avec lesquels la Communauté préfère traiter simultanément. On peut utiliser ici la notion de l'entité (91) dont on s'est servi pour l'association des pays africains et malgache.

On doit donc exclure l'hypothèse selon laquelle la Communauté participerait — en vertu de cet article — à des négociations multilatérales — comme une partie parmi plusieurs — et surtout à la création d'une organisation internationale superposée ou juxtaposée à elle-même et aux autres Etats, et dans laquelle elle constituerait un membre parmi d'autres (92).

Sous cet angle, il n'est pas difficile de considérer que la conclusion de la nouvelle Convention d'association avec les pays africains et malgache, pouvait parfaitement être encadrée dans le contexte de l'article 238 du Traité C.E.E. Tous les dix-huit Etats étaient, certes, liés entre eux au sein de diverses organisations, qui ne possédaient cependant pas de pouvoirs suffisants pour la conclusion de cet accord.

Il est certain que la rédaction de cet article laissait une porte ouverte lors de la création de la C.E.E., pour les négociations en vue de la formation d'une zone de libre-échange avec le reste des pays européens. Ces négociations ont été menées dans le cadre de l'O.E.C.E., et on sait qu'elles n'ont pas abouti. Cependant, comme il s'agissait de négociations menées par les Etats membres, leur résultat ne pouvait pas être une association à la Communauté dans le sens de l'article 238, mais un traité auquel seraient Parties des Etats et non la Communauté (93). Mais en fait on ne pouvait pas exclure qu'à la suite de ces négociations certains Etats auraient pu être incités à s'associer à la Communauté et alors la procédure de l'article 238 serait suivie. Mais si les négociations aboutissaient, dans le cadre où elles ont été menées, à un accord multilatéral, il s'agirait d'autre chose que de l'association prévue à l'article 238 (94).

(91) GROEBEN-BOECKH, in *Kommentar zum E.W. G. Vertrag*, p. 457, note 3, admettent aussi que l'union peut être un groupe d'Etats qui se présente en face de la Communauté comme une entité.

(92) Par contre les Etats contractants, qui forment la deuxième Partie de l'accord d'association, peuvent créer entre eux une organisation internationale soit avant, soit après la conclusion de l'accord, dont le but serait précisément de faciliter le fonctionnement de l'association, et de servir comme cadre de préparation de l'action commune de ces Etats.

(93) WOHLFARTH, c. a., *Kommentar*, art. 238, note 6.

(94) Dans son mémorandum adressé par la Commission au Conseil des Ministres le 26-2-1959 (point 87), il est exposé que l'association est un système carac-

2. Les négociations.

Dans la doctrine du droit international, les négociations sont généralement considérées comme une phase de la conclusion des traités. Avant d'analyser cette procédure, quant aux accords d'association, il est utile d'examiner si elle doit être entamée d'une façon formelle. Jusqu'à présent, les négociations ont débuté après une demande formelle d'association de la part du pays intéressé. Cependant l'article 238-206, ne fixe pas qu'une telle demande est requise, comme le fait l'article 237-205. On peut se demander donc si elle est vraiment nécessaire et si encore l'initiative des négociations ne pourrait pas provenir de la Communauté.

Pour l'adhésion, la justification est évidente. Les auteurs des Traités les ont déclarés ouverts pour les pays européens qui voudraient accepter les principes, les buts et les méthodes des Communautés. C'est à ces pays de prendre la décision et de déclarer qu'ils veulent adhérer, de demander donc de se faire admettre.

Pour l'association ceci est aussi valable dans une certaine mesure et il est certain que la terminologie de l'article 237 a influencé la pratique des demandes d'association, mais le contenu de celle-ci n'est pas précis comme celui de l'adhésion. D'autre part, le rapprochement avec d'autres dispositions des Traités, n'aide pas à affirmer un pouvoir d'initiative de la Communauté tendant à proposer à certains pays de commencer des négociations en vue de certaines formes d'association. En effet, d'autres articles prévoient une initiative de la Communauté avec plus ou moins d'évidence. Ainsi la Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les Nations Unies, etc. (art. 229 du Traité C.E.E.) ; la Communauté « établit » avec le Conseil de l'Europe (art. 230) et l'O.E.C.E. (art. 231) une coopération ou collaboration étroite (95). Mais encore pour les accords tarifaires et commerciaux, la Commission présente des propositions au Conseil (art. 111, par. 2 et 113, par. 3) qui l'autorise à ouvrir des négociations. Par conséquent, l'initiative de ces dernières peut provenir de la Communauté, si celle-ci estime qu'elles sont nécessaires.

Pour l'association une telle initiative n'est pas prévue, mais plus que d'une interprétation littérale on doit tenir compte du sens politique d'une telle initiative. Or on pourrait soutenir que, sans une habilitation expresse, les Communautés ne sauraient pas avoir un pouvoir d'un tel poids. Cependant, la conclusion des accords d'association

térisé par son élasticité. Il permettrait « aussi bien l'association multilatérale que l'association bilatérale ». Mais il ne semble pas que cette idée fasse exclusivement référence à l'association conclue sur la base de l'article 238.

(95) *Supra*, p. 118.

appartient bien à la Communauté. A côté d'un droit passif d'accepter ses partenaires, on peut lui reconnaître le droit positif de leur choix. Bien que la décision revienne en fin de compte aux gouvernements, il n'est pas nécessaire de souligner la signification politique de sa manifestation au nom d'une entité internationale.

Une mention particulière doit être faite de l'association des P.T.O.M. Là, le Conseil avait et possède encore non seulement la faculté, mais le devoir d'établir les dispositions à prévoir pour une nouvelle période (art. 136). L'initiative appartient donc certainement à la Communauté.

Enfin, si la pratique n'adopte pas cette voie, on peut au moins affirmer que la demande d'association n'est pas nécessaire. En effet, les négociations peuvent commencer à la suite des discussions préliminaires et des contacts officiels (96).

● ●

L'article 238-206 ne précise pas qui mène les négociations. Mais l'article 228 attribue cette compétence pour tous les cas de conclusion des accords de la C.E.E., donc pour l'association aussi, à la Commission (97).

On peut admettre que cette compétence de la Commission est autonome, dans le sens qu'elle peut mener seule les négociations (98). Cependant on ne doit pas perdre de vue que le pouvoir général et final de conclusion appartient au Conseil (99). Il n'est pas concevable de lui présenter le résultat des négociations sur des objets ou sur des objectifs qu'il n'approuverait pas (100). Par conséquent son mandat est nécessaire non seulement comme une formalité pour commencer les négociations, mais aussi pour définir les objectifs que celles-ci doivent viser. (Le Conseil peut déterminer, par exemple, qu'elles doivent s'orienter vers l'établissement d'une union douanière plutôt que d'une zone de libre-échange).

(96) Ce qui se passe en général à propos de la conclusion d'accords par la Communauté (MEGRET, in *Revue du M.C.*, n° 76, p. 21). On peut remarquer cependant que les demandes de la Grèce et de la Turquie ont été faites avant que toute discussion officielle fût entreprise.

(97) Dans ce sens tous les commentateurs : WOHLFARTH, *op. cit.*, note 4 à art. 238. GROEBEN-BOECKH, *op. cit.*, p. 432. *Sociaal-Economische Wetgeving*, *op. cit.*, p. 145.

(98) *Sociaal-Economische Wetgeving*, *op. cit.*, p. 147.

(99) DUPUY, in *A.F.D.I.* 1963, *op. cit.*, p. 792.

(100) GROEBEN-BOECKH, *op. cit.*, p. 432, admettent que la Commission a une sorte de monopole des négociations, mais que vers l'intérieur elle doit s'assurer du concours du Conseil.

Cependant, on doit reconnaître aussi à la Commission un droit de proposition et de recommandation. Pour les décisions qui se prennent au cours des négociations, cette faculté découle naturellement du rapport qu'elle soumet au Conseil. En plus de l'état d'avancement des négociations, elle peut indiquer les voies à suivre. Mais on doit lui reconnaître aussi ce droit, même avant le tout premier mandat du Conseil (101) ce qui revient à dire qu'elle peut faire des propositions et des recommandations sur les négociations que la Communauté doit ouvrir. On peut remarquer, bien entendu, que ce droit n'est pas mentionné à propos des accords d'association comme il l'est à propos de la politique et des accords tarifaires ainsi que de la politique et des accords commerciaux (art. 111, par. 1 et 2 et 113, par. 2 et 3). Pourtant, en dehors de son pouvoir général de proposition, la Commission possède un droit à ce sujet puisque l'association contient en minimum le contenu d'un accord commercial.

L'intérêt juridique de ce droit de la Commission est réduit par le fait que le Conseil statuera toujours à l'unanimité (par conséquent, pas pour s'écarter de la proposition de la Commission) mais l'influence que celle-ci peut ainsi avoir est indéniable.

Quant au déroulement des négociations, il n'est pas prévu pour l'association d'organe analogue à celui qui est désigné par le Conseil pour assister la tâche de la Commission à propos des accords tarifaires et commerciaux (art. 111 et 113). Une application par analogie n'est pas inconcevable, bien que la pratique puisse suggérer d'autres solutions (102).

Par rapport à l'adhésion, le rôle de la Commission est ici beaucoup plus grand. Là elle ne donne qu'un avis. La raison en est que l'adhésion est une affaire des Etats membres et sa procédure est conduite par eux, tandis que l'association est, selon la lettre des Traités, une affaire de la Communauté (103).

3. Paraphe et signature.

Aussi bien l'article 238-206 que la disposition générale de l'article 228, prévoient la conclusion des accords communautaires par le Conseil de la C.E.E. Ils ne précisent pas par quels actes précis cette conclusion doit être réalisée.

(101) Dans ce sens aussi, MELCHIOR, *op. cit.*, p. 192.

(102) *Infra*, pp. 149 et 150.

(103) L'avis n'aurait donc pas de sens ici et ce n'est pas pour éviter de demander plus d'exigences à propos de l'association, comme le soutient POULANTZAS, in *Aspects juridiques de l'association prévue à l'article 238*.

Il ne fait pas de doute que la signature appartient au Conseil, qui doit désigner les signataires ou habiliter la personne (notamment son président) qui les désignera. Mais deux questions se posent à ce sujet. Premièrement, la signature sera-telle précédée par un paraphe ? Deuxièmement, quel est l'effet de la signature en ce qui concerne l'engagement de la Communauté ?

Sur la première question on doit constater que le Traité ne contient pas de disposition relative au paraphe. Ceci s'impose cependant pour une raison pratique, à savoir à cause du fait que c'est la Commission qui négocie les accords. Elle doit donc, lorsque les négociations sont terminées, authentifier le texte sur lequel elles ont abouti, en apposant son paraphe (104). Des difficultés peuvent s'élever en ce qui concerne le pouvoir du Conseil d'apprécier le moment auquel le paraphe peut être apposé. Il semblerait plus juste d'admettre que le Conseil dispose de ce pouvoir, quoique l'exigence d'une autorisation du Conseil rapproche le sens du paraphe de celui de la signature (105). En effet, ce pouvoir implique que le Conseil doit avoir devant ses yeux le texte du projet de l'accord, ou du moins être informé sur le contenu des solutions adoptées d'un commun accord par les négociateurs à l'égard des points les plus importants de la négociation. D'autre part le sens du paraphe et la nécessité de son autorisation par le Conseil n'apparaissent pas avec évidence dans le cas des accords — notamment accords d'association — dont la conclusion ne serait pas accomplie dès la signature (106). Mais, pour affirmer cela, il faudrait prendre position sur l'utilité et le sens véritable de cette dernière phase de la procédure.

Or, on a soutenu (107), en s'appuyant sur la pratique suivie jusqu'à présent par la Communauté, que celle-ci connaît deux procédures de conclusion d'accords, la procédure simplifiée et la procédure solennelle (108). Dans le premier cas, la signature a pour effet d'engager la Communauté; dans le second, la signature aurait pour effet d'authentifier le texte de l'accord et de marquer le point de départ de

(104) J. MEGRET, in *Revue du M.C.*, n° 76, p. 22. En effet, le paraphe a été largement utilisé dans la pratique de conclusion d'accords par la Communauté.

(105) R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 794.

(106) Il s'agirait dans ce cas, selon R.-J. Dupuy, d'un « paraphe à caractère atténué » les négociateurs se considérant même impuissants pour arrêter définitivement un texte. Mais il semble que le paraphe conserve le même sens, comme marquant la fin de l'activité de la Commission, organe de négociations, et quelle que soit la réponse à l'exigence d'autorisation du Conseil. Par contre, c'est sur le sens et la portée de la signature qu'on pourrait avoir des doutes.

(107) J. MEGRET, *op. cit.*, p. 22.

(108) Selon P. REUTER, in *Organisations Européennes*, p. 396, la distinction entre une longue et une courte procédure de conclusion des accords, que la pratique des Communautés a inventée, évoque en partie seulement celle des accords en forme solennelle et en forme simplifiée.

l'accomplissement des procédures requises pour engager juridiquement la Communauté.

On doit remarquer que cette conception est très solide dans la mesure où elle explique la pratique suivie. Et en effet, peut-on insister sur une interprétation des textes sans tenir compte de leur application pratique ? Cependant on ne doit pas oublier l'histoire et les raisons de la distinction précitée. Effectivement, la distinction se fait entre la procédure de conclusion des accords tarifaires et commerciaux d'une part, et celle de conclusion des accords d'association d'autre part. On doit donc se rappeler que cette dernière procédure, fut adoptée et formulée en termes attentivement choisis, lors de la conclusion de l'Accord d'Athènes et justement pour justifier l'attitude du Conseil en face des protestations de l'Assemblée commune sur la question de la consultation de celle-ci (109). C'est dans la lettre adressée le 19 mai 1961 par le Président en exercice du Conseil, M. Spaak, au président de l'Assemblée, qu'il est déclaré pour la première fois officiellement que la signature de l'accord d'association « aura pour seul but de clore les négociations et de fixer le texte sur lequel la procédure de conclusion devra s'engager ». La lettre du président Erhard, du 13 juillet 1961, reprend exactement la même terminologie (110), et c'est des mêmes termes que s'est servi M. Mueller-Armack lors de la session de l'Assemblée du 18-20 septembre 1961. La décision du Conseil portant conclusion de l'accord d'association après que l'Assemblée avait rendu son avis, amorce la pratique qui sera suivie par la suite. On pourrait croire que selon cette terminologie, la « conclusion » devient une phase de la procédure (111), distincte de la signature et de l'approbation (consultation). Mais tel n'est certainement pas le sens du terme conclusion employé à l'article 228 (112).

En premier lieu donc, on peut se demander pourquoi il faut dire que le Conseil « engage la procédure de conclusion », et non pas simplement qu'il demande l'avis de l'Assemblée afin « d'approuver définitivement l'accord ».

En second lieu, les affirmations relatives aux effets limités de la signature se fondent sur l'existence d'une réserve faite au moment de la signature (comme dans la pratique suivie) et relative aux procédures que la Communauté doit encore accomplir. Mais on peut se demander quel sera l'effet juridique de la signature si cette réserve n'est pas faite. Si l'on n'admet pas que la consultation du Parlement Européen a le sens d'une ratification, on devra plutôt conclure que

(109) Voir *infra*, p. 137.

(110) Copies des lettres au doc. n° 61, 1961-62 de l'As. Parl. Eur., pp. 8 et 10.

(111) R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 800.

(112) *Contra* MELCHIOR, *op. cit.*, p. 206.

le Conseil, ayant le pouvoir de conclusion selon les Traités, aura valablement engagé la Communauté.

On doit se demander enfin, quelle est la portée, dans l'ordre juridique international, de la signature faite sous la réserve susmentionnée. A-t-elle le même effet que la signature par un Etat d'un accord qui devra être soumis à ratification ? Ou bien par contre — le Conseil étant l'organe principal et puissant qui représente la volonté finale de la Communauté aussi bien que des Etats membres — la Communauté ne serait-elle pas « engagée » à agir en sorte que l'accord signé entre en vigueur ? Même sans aller jusqu'à soutenir qu'il y aurait un engagement sous terme, et non engagement sous condition, il serait intéressant de pouvoir établir qu'il y a un engagement international de la Communauté.

4. *La consultation du Parlement Européen.*

L'article 238-206 dispose que les accords d'association sont conclus par le Conseil « après consultation de l'Assemblée ». La pratique du Conseil de demander l'avis de l'Assemblée après la signature de l'accord, inaugurée lors de la conclusion de l'Accord d'Athènes, a provoqué de vives réactions et des protestations énergiques de la part des parlementaires (113), et a fait l'objet de longues analyses en doctrine.

D'après le Parlement Européen, la consultation devait avoir lieu avant la signature. Les arguments de cette thèse soulignent la nature de la consultation prévue à l'article 238-206 qui n'est pas une ratification d'un traité, puisqu'elle n'implique pas un pouvoir de rejet de l'accord. Comme dans les autres cas où les Traités prévoient une consultation de l'Assemblée (114), son avis devait intervenir avant la décision du Conseil et avoir une incidence sur la volonté de celui-ci (115). D'autre part, à l'encontre de la ratification qui doit accepter ou rejeter en bloc le texte d'un traité, la consultation pourrait se concrétiser en propositions de modifications d'une ou de plusieurs parties sans pour cela empêcher l'acceptation de tout le traité.

On sait que le Conseil a surtout essayé de justifier son attitude en faisant la distinction entre signature et conclusion définitive de l'accord. La consultation du Parlement Européen interviendrait ainsi,

(113) Ass. Parl. Eur., Documents de séance : Rapport Battista, doc. 61 du 18 septembre 1961 ; Rapport Thorn, doc. 65 du 13 septembre 1963 ; Rapport Dehousse, doc. 94 du 25 novembre 1963.

(114) Voir P. GINESTET, *L'Assemblée Parlementaire Européenne*, p. 43. J.-R. VERGÈS, *La participation du Parlement Européen à l'élaboration du droit communautaire dans le cadre des traités de Rome*, p. 75.

(115) Rapport BATTISTA, *op. cit.*, § 12.

conformément à la lettre des Traités, avant la conclusion. D'autre part, à la thèse du Parlement, il a opposé le fait que l'article 238-206 prévoit un cas spécial de consultation puisqu'il se réfère à un acte qui se manifeste sur le plan extérieur de la Communauté. Comme les Parlements nationaux ne sont pas saisis de la ratification des traités qu'après la signature, il devrait en être de même pour les accords d'association de la Communauté. En plus, le secret des négociations empêcherait que le Parlement intervienne au stade de la formation de la décision de la Communauté. Enfin, les accords d'association conclus jusqu'à présent contiendraient aussi des matières relevant de la compétence des Etats membres, pour lesquelles il n'existe aucune obligation de consulter le Parlement Européen.

Sur ce dernier point on doit remarquer que la pratique des accords mixtes, même si elle est juste, ne permet pas que les pouvoirs attribués par les Traités soient altérés ni que les procédures soient déformées. Pour la partie de l'engagement qui concerne la Communauté, les Traités doivent être respectés.

En général, d'ailleurs, il semble bien que les auteurs des Traités aient voulu une consultation avant la signature. Les arguments du Parlement concernant la nature de la consultation qui n'est pas une ratification, sont très solides. Mais on ne peut pas accepter toutes les conséquences de la thèse du Parlement, à savoir que celui-ci doit être consulté avant chaque prise de décision par le Conseil au cours des négociations. Des contacts avec la Commission et la communication de certaines informations sur l'évolution des négociations sont cependant concevables, et il semble déjà qu'on s'oriente vers cette voie (116).

Mais les résolutions éventuelles du Parlement sur les négociations en cours n'auraient pas la nature de l'avis prévu à l'article 238-206. Une consultation formelle devrait intervenir après demande du Conseil. A notre avis l'interprétation des Traités prescrirait que le moment de cette consultation soit fixé avant la signature mais après la fin des négociations, donc après le paraphe. Mais nous verrons finalement si la pratique ne permet pas, sans préjudice aux pouvoirs du Parlement, qu'une consultation solennelle intervienne après la signature (117).

(116) J. MEGRET, *op. cit.*, p. 25. R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 800.

(117) *Infra*, p. 152.

C. — PROBLÈMES SPÉCIAUX.

1. *Le fondement formel de la procédure d'association des pays d'O.M.*

Il s'agira d'examiner ici la procédure qui devait être suivie pour la conclusion de la nouvelle Convention d'association, ou celle qui devra être adoptée pour le renouvellement de cette dernière après son expiration. Quant à la première association des P.T.O.M. elle était établie unilatéralement par les fondateurs de la Communauté Européenne, les pays et territoires d'O.M. étant simplement l'objet sur lequel portaient les dispositions du Traité de Rome (118).

En même temps que la question du renouvellement de la première association, il s'est posé une question sur la procédure à adopter pour la conclusion de la nouvelle Convention. On sait que, finalement, les Etats membres ont participé à la conclusion conjointement avec la Communauté (119). Mais il convient pour le moment de se placer à un moment antérieur à cette conclusion et d'examiner si le Traité de Rome contient des dispositions, d'où découle la procédure appropriée pour la conclusion de cet accord (120).

Les auteurs du Traité de Rome n'ont pas prévu, par une disposition expresse, le règlement des problèmes que poserait l'accession à l'indépendance des pays d'O.M. Plusieurs sont d'accord pour affirmer que cette accession était bien prévue au moment de la signature des Traités de Rome. On a insisté (121) surtout sur le Préambule du Traité de Rome qui parle du développement de la prospérité des pays d'O.M. conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. Par référence donc, on a souligné que cette dernière reconnaît l'égalité souveraine des Etats, le respect de l'indépendance politique, et le respect des droits humains et des libertés fondamentales sans distinction de race, de langue ou de religion (art. 9 et 55 de la Charte).

Il n'en reste pas moins que le Traité C.E.E., article 131 et la Convention d'application, article 1^{er}, ne parlent que du développement « économique et social ». Le développement politique n'est pas et ne pouvait pas être mentionné. En effet, si la loi-cadre Deferre date du 23 juin 1956, et si l'évolution des territoires sous tutelle avait déjà pris un caractère particulier, on ne peut pas affirmer qu'en mars 1957 on prévoyait, avec certitude, la date de l'indépendance de tous les

(118) *Supra*, p. 63.

(119) Cette solution entre donc dans le cadre des accords mixtes (*infra*, p. 152).

(120) D. OLIVIER, *op. cit.*, p. 483.

(121) Voir Conférence entre l'Assemblée Européenne et les Parlements Africains, documents de l'Assemblée Parlementaire Européenne, 1961.

pays d'O.M. et notamment que celle-ci interviendrait nécessairement bien avant l'expiration de la Convention d'application. De toute façon, il ne sert à rien de dire que cette indépendance était prévue à ce moment comme un événement politique futur (qui pourrait d'ailleurs se manifester progressivement sous diverses formes successives). Le fait est qu'elle n'a pas été prévue dans le Traité, aucune de ses dispositions n'y faisant expressément allusion (122) (123).

Au contraire, l'article 136, alinéa 2 du Traité de la C.E.E. prévoit que le renouvellement de l'association avant l'expiration de la Convention, sera établi par un acte unilatéral de la Communauté (124). En effet, c'est par une décision unanime du Conseil des ministres et non pas des représentants des Etats membres, que seraient établies les dispositions pour une nouvelle période. Les organes de la Communauté, notamment la Commission et l'Assemblée, ne sont pas mentionnés. En ce qui concerne la Commission, on doit lui reconnaître son droit de proposition ou de recommandation, surtout dans les matières du régime de l'association qui entrent dans ses compétences. Mais le Parlement Européen ne peut pas tirer un pouvoir concret de la disposition de l'article 136, alinéa 2 et on ne peut pas fonder ce pouvoir sur l'article 137 (125).

*
**

Les pays d'O.M. ayant accédé à l'indépendance, l'article 136, alinéa 2, suffit-il pour donner compétence au Conseil des ministres dans le but de conclure une nouvelle Convention d'association avec ces Pays ?

(122) Notons que l'article 15, § 2 de la Convention parle de la conclusion d'un nouvel accord. Il ne s'agit pas d'un accord entre la Communauté et les P.T.O.M. Il ne s'agit pas non plus, à notre avis, d'un traité international entre les Six, soumis à la ratification des Parlements nationaux. Il s'agit simplement de cette décision unanime du Conseil qui devait établir les dispositions pour une nouvelle période. L'article 14 utilise à ce propos l'expression correcte.

(123) Une réserve doit être faite relative au cas de la Somalie pour laquelle l'accord de tutelle prévoyait déjà la date de la cessation de l'administration italienne. A cet égard une déclaration d'intention annexée au Traité de Rome, tient compte de cette perspective et parle clairement de « négociations avec les autorités qui auront la responsabilité des relations extérieures de ce pays en vue de la conclusion de conventions d'association économique à la Communauté ».

(124) ...« Avant l'expiration de la Convention, le Conseil statuant à l'unanimité établit à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent Traité les dispositions à prévoir pour une nouvelle période. »

(125) Comme fait GELATI, *La nuova Convenzione di Associazione tra la C.E.E. e gli stati Africani e Malgascio*, in « Rivista di Diritto Europeo », octobre-décembre 1963, p. 301. En effet, on peut admettre que l'article 137 établit en faveur de l'Assemblée des pouvoirs de délibération et de contrôle, mais qui ne sont pas généraux, puisqu'elle exerce les « pouvoirs qui lui sont attribués par le Traité ».

On ne pourrait répondre par l'affirmative que si l'on admettait une compétence générale de la Communauté de conclure des accords sur tous les objets sur lesquels elle possède une compétence interne. En effet, il s'agirait ici d'extérioriser et de rendre opérante une décision que le Conseil aurait pu prendre seul (126). Mais si l'on n'admet pas une telle compétence externe de la Communauté, l'article 136, alinéa 2, n'est pas un fondement suffisant pour la procédure de conclusion d'une nouvelle Convention.

On a soutenu qu'il est moins un fondement partiel : le Conseil devrait, en vertu de l'article 136, alinéa 2, établir à l'unanimité les dispositions à prévoir pour une nouvelle période, lesquelles « ne constitueraient sur le plan juridique qu'une offre liant la Communauté. Sur la base de cette décision, elle s'adresserait aux pays associés pour demander leur approbation ». A partir de ce moment, le fondement de la procédure de conclusion serait l'article 238 du Traité (127).

Pour prendre position sur ce problème, il faut examiner quelle est actuellement la valeur de la IV^e Partie du Traité C.E.E. En effet, on ne cesse pas d'affirmer que si la Convention d'association devait expirer ou même si l'accession à l'indépendance des pays associés la rendait caduque, la IV^e Partie du Traité resterait toujours en vigueur dans les rapports entre les Six (128).

Il y a lieu de réfléchir sur cette affirmation. Si l'article 240 du Traité C.E.E. énonce le caractère permanent et irrévocable de l'intégration communautaire, cela ne veut pas dire que toute partie et tout article du Traité sont ou seront toujours applicables. Il existe des dispositions valables pour la mise en place des institutions, d'autres valables pour la première étape, d'autres, enfin, valables jusqu'à l'établissement d'une politique commune. On doit admettre, bien entendu, que la IV^e Partie du Traité n'était pas conçue pour être appliquée pendant une période délimitée. Avant l'expiration de la Convention d'application, sur la base des réalisations acquises et des principes inscrits au Traité, le Conseil devait établir les dispositions pour une nouvelle période, qui pourrait durer plus longtemps et qui

(126) Strictement parlant, il ne s'agit pas de transposition sur le plan externe des compétences existant sur le plan interne. Il s'agit plutôt d'une adaptation des compétences internes, du fait que leur objet est sorti du cadre interne. On serait tenté de voir un cas de « compétences à orientation externe » bien que cette orientation n'existât pas dès le début.

(127) Rapport Dehousse, Doc. 77 du 10-10-62. SCIOLLA-LAGRANGE, *op. cit.*, p. 44.

(128) Benthien Van Den BERCH, *op. cit.*, p. 117. Rapport Dehousse précité. Grande Conférence de Strasbourg (documents précités) : « L'association a, pour les signataires du Traité de Rome, une durée illimitée » (art. 240). « L'association découle du Préambule et de la IV^e Partie qui ont un caractère durable ». D. OLIVIER, in *R. du M. C.*, n° 64, p. 480. G. TESTA, *op. cit.*, p. 168. *Contra* U. EVERLING, *op. cit.*, p. 499.

pourrait être prolongée par la même procédure. Or, la IV^e Partie était conçue pour servir de base juridique au régime d'association des pays d'O.M., lequel devrait, chaque fois, être précisé en détail par des règles adoptées par le Conseil.

Mais il est difficile d'admettre que cette base juridique reste toujours valable, même si une Convention internationale doit remplacer les décisions unilatérales du Conseil; ou bien que ces décisions, même si, désormais, elles ne constituent qu'une offre liant la Communauté, continueront à être les mêmes que celles qui devraient être prises avant l'indépendance des associés : une fois qu'un accord international est nécessaire, elles ne peuvent pas désormais prévoir les détails de l'association mais constituer les positions générales des négociations.

D'autre part, l'association n'était pas seulement un ensemble d'obligations mais un « régime » contenant des charges et des avantages pour les six pays (129). Les négociations affectant tout ce régime, il est évident que la mise en cause éventuelle de certains avantages affecterait les obligations assumées en contrepartie. A supposer même que certaines positions de base ne soient pas mises en cause et ne fassent pas l'objet de discussion, cela signifierait une approbation tacite de ces positions de la part des pays indépendants associés à la C.E.E. Ce n'est pas pour dire que les obligations assumées dans la IV^e Partie changent ainsi de fondement et de cadre, mais il est évident qu'elles doivent être toujours présentées en combinaison avec les négociations de la nouvelle Convention.

Ces arguments se renforcent d'autant plus qu'on s'éloigne de la date de renouvellement de la première association et on aborde la question du renouvellement de la seconde. Il est naturel que le cadre juridique à tenir en considération sera beaucoup plus la Convention de Yaoundé qui contient des obligations précises et assumées sur un plan bilatéral, que la IV^e Partie du Traité de Rome qui ne répond plus aux nécessités du présent.

Et, d'une façon générale, on peut soutenir que la IV^e Partie ne constitue que « l'histoire » de la politique de la Communauté vis-à-vis des pays d'O.M. Plutôt qu'un cadre juridique concret, elle est le cadre qui justifie ou explique cette politique (130) (131).

(129) *Supra*, pp. 77 et 80.

(130) Elle se rapprocherait ainsi, quant à sa valeur, à d'autres cadres, qui justifient la politique de la Communauté dans les relations extérieures, comme les ensembles de rapports commerciaux, consacrés par des accords particuliers des Etats, justifieraient une solution d'ensemble de la part de la Communauté; ou comme l'histoire de l'intégration communautaire et les Préambules des Traités justifieraient une politique tendant à l'adhésion des autres Etats européens.

(131) Selon U. EVERLING, *op. cit.*, p. 499, de la IV^e Partie découle seulement un engagement politique mais pas juridique.

Si telle est la valeur de la IV^e Partie et si, en plus, elle ne peut plus servir de fondement à la compétence du Conseil pour conclure la Convention d'association, il devient nécessaire de chercher un autre fondement de la procédure de conclusion. L'article 136, alinéa 2, ne peut y servir, même pas partiellement (132). Ce nouveau fondement doit être le même que celui de toute autre association : l'article 238 du Traité C.E.E.

Bien que les arguments contre la validité de la IV^e Partie aient été avancés dans le souci de souligner l'indépendance des associés, en fait le rappel de l'association précédente jouait et continue à jouer en leur faveur (133). Ce rappel concerne une obligation politique d'importance majeure que les Six avaient stipulée lors de la conclusion des Traités de Rome : ils avaient accepté de favoriser les productions des P.T.O.M. au détriment d'un libéralisme universaliste. Rappeler chaque fois la IV^e Partie, cela veut dire repousser les souhaits allemands et hollandais d'une extension des préférences en faveur d'autres régions du monde. On sait que finalement, par l'intitulation de la Convention (pays Africains et Malgache « Associés »), ainsi que par la rédaction du Préambule (... maintenir l'association), les Parties ont voulu se référer aussi à ce passé du régime, tout en soulignant le caractère bilatéral de la nouvelle procédure.

2. *Le fondement de l'association des Etats maghrébins.*

Nous avons déjà examiné (134) sur quelle base l'Algérie, le Maroc et la Tunisie continuent à bénéficier d'un régime particulier dans leurs relations avec la France.

En ce qui concerne les deux derniers pays, les Six s'étaient déclarés prêts, en vertu d'une déclaration annexée au Traité, à entreprendre des négociations en vue d'une association. Il existe donc un vague engagement juridique, mais aucune procédure particulière n'était prévue. Il en est de même à plus forte raison, pour l'Algérie, non indépendante à l'époque.

Quoiqu'il en soit, les relations constitutionnelles et commerciales préexistantes entre ces pays et la France ne constituent que le fond politique et historique du problème de leur association à l'ensemble du Marché Commun. Le fondement juridique de celle-ci sera donc l'article 238 (à moins qu'on ne veule conclure des accords commerciaux), et il n'y a pas lieu de transposer, ici, des problèmes analogues aux problèmes procéduraux de l'association des P.T.O.M.

(132) Par contre, il est toujours le fondement de tout renouvellement de l'association des P.T.O.M. actuels.

(133) G. VEDOVATO, *op. cit.*, p. 63.

(134) *Supra*, p. 99.

3. *L'accession à la Convention de Yaoundé.*

L'article 58, paragraphe 3 de la Convention de Yaoundé ouvre la possibilité à un Etat dont la structure économique et la production seraient comparables à celles des E.A.M.A., et qui viendrait de conclure un accord d'association avec la Communauté, d'accéder à la Convention. Il aura alors les mêmes droits et obligations que les autres associés, mais les avantages résultant en faveur des signataires premiers de la Convention des dispositions relatives à la coopération financière et technique ne pourraient pas être affectés.

Sur le plan de la procédure, il paraît que le but de cette disposition est de permettre l'extension du régime des échanges, notamment des préférences découlant de la Convention, à un autre Etat, par le seul effet de la conclusion avec la Communauté d'un accord d'association, dont une clause spéciale devrait prévoir l'accession. Aucune procédure d'« admission » de la part des E.A.M.A. ne serait donc requise.

Cependant le système institutionnel fait partie intégrante et essentielle de l'association des E.A.M.A. Ceux-ci se concertent et s'expriment d'une voix vis-à-vis de la Communauté. A cette fin, ils ont une organisation interne de « coordination » de leur action (135). Inévitablement donc, il y aura une sorte d'admission au sein de cette organisation de coordination. D'autre part, les consultations préalables à ce genre d'association entre la C.E.E. et les E.A.M.A. éviteront, en fait, qu'une accession soit envisagée sans l'accord des associés.

D. — LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES AMENDEMENTS AUX TRAITÉS.

L'article 238 C.E.E.-206 Euratom, alinéa dernier, dispose que si les accords d'association impliquent des amendements au Traité, ces derniers sont « *préalablement* » adoptés selon la procédure prévue à l'article 236-204. Il faut rapprocher cette règle de celle de l'article 228 du Traité C.E.E. qui ouvre au Conseil, à la Commission ou à tout Etat membre, la faculté de recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord envisagé, avec les dispositions du Traité.

A quel moment faut-il procéder à la modification pour qu'elle soit préalable à la conclusion de l'accord ? D'une part, il n'est pas logique que cette procédure soit mise en œuvre à un stade encore prématuré des négociations. Celles-ci peuvent conduire à une impasse, ou indiquer la nécessité de plusieurs autres amendements. C'est lorsqu'on a abouti à un texte quasi définitif d'où découle le besoin de certaines

(135) *Supra*, p. 75.

modifications, que la procédure de leur adoption doit être entamée. Normalement donc, et vu le secret qui entoure les négociations, les modifications doivent intervenir au plus tôt après le paragraphe (136).

Il est logique, d'ailleurs, que la consultation du Parlement Européen se fasse en même temps pour les modifications que pour le texte de l'accord d'association. D'autre part, on peut penser que la date ultime de l'adoption des amendements doit être la signature ou la « conclusion » définitive, selon les thèses préexposées. Mais si un avis négatif est rendu par la Cour sur la compatibilité d'un accord avec les dispositions du Traité, l'article 228 précise que l'accord ne peut « *entrer en vigueur* » qu'après la modification du Traité. On peut, certes, éviter de recourir à la modification du Traité en éliminant les clauses incompatibles de l'accord envisagé. Mais, si l'on veut adopter les modifications, la disposition précitée permet que celles-ci interviennent après la fin des procédures formelles de conclusion de l'accord. Seule sa mise en vigueur doit être retardée jusqu'à l'adoption des amendements. En plus, pour éviter que le Traité soit modifié dans le cas où l'autre Partie ne signe ou ne ratifie pas l'accord, il est tout à fait probable que l'accord international portant révision du Traité contiendra, lors de sa présentation devant les six Parlements, une réserve relative à la conclusion définitive de l'accord d'association. Si cette réserve concerne le moment de sa mise en vigueur, on doit parvenir à la conclusion que, finalement, en dépit de la clause de l'article 238, la mise en vigueur des amendements ne sera pas préalable mais elle interviendra simultanément avec la mise en vigueur de l'accord d'association. (Bien entendu, la procédure de l'adoption des amendements doit être terminée préalablement [137].)

Ces procédures compliquées sont inévitables, car il nous semble que la question de la réciprocité de l'application des Traités internationaux ne joue pas ici. En effet, l'accord d'association a deux Parties contractantes, la Communauté et l'associé, mais l'accord contenant les amendements est conclu seulement entre les Six Etats membres de la Communauté. Du point de vue formel, il n'y a pas d'engagement entre les deux Parties, du moins jusqu'à la conclusion définitive de l'association.

Il faut ajouter que dans les formes de l'association qui impliqueraient une participation à la Communauté, cette procédure serait plus compliquée du fait qu'on devrait tenir compte, dans l'accord d'association, des modifications adoptées finalement par les Six, puisque c'est à cette Communauté modifiée que l'associé accepterait de participer.

(136) *Contra*, Sociaal-Economische Wetgeving, op. cit., p. 150.

(137) Dans ce sens plutôt, WOHLFARTH, *op. cit.*, art. 238, note 5.

C'est pour cette raison qu'un accord de ce genre se rapprocherait singulièrement d'un accord d'adhésion, qui contient dans le même texte les conditions de l'adhésion et les adaptations à apporter au Traité (138) (139).

(138) *Supra*, p. 126.

(139) Mais les institutions qui interviennent pour la modification, doivent au moins jouer leur rôle et celle-ci doit être consciente (voir *infra*, p. 165).

SECTION III

VERS UN MODE NOUVEAU
DE CONCLUSION DES ACCORDS

La procédure décrite jusqu'ici est celle qui découle d'une analyse théorique des seules dispositions des Traités. Cependant, aucun développement sur le droit des Communautés Européennes ne saurait être suffisant à l'heure actuelle, s'il faisait totalement abstraction du fonctionnement des Communautés dans la pratique. Dans la matière qui nous concerne, ceci est vrai aussi bien pour la pratique de conclusion des accords d'association en particulier, que pour la façon dont les institutions collaborent pour la prise d'une décision en général. Ce dernier point n'enlève d'ailleurs pas la valeur des développements avancés plus haut. Il en serait autrement pour les accords mixtes, si l'on acceptait leur caractère de « pratique établie » et leur conformité aux dispositions des Traités. Mais nous verrons en conclusion, que les considérations faites sur la seule base des dispositions des Traités, ne perdent pas leur valeur, puisque justement des questions sur le vrai sens de ces dernières se sont effectivement posées.

La considération de base qui se situe au centre d'une description de la pratique, est que l'intérêt des nuances faites sur les compétences précises de chaque institution s'atténue, si la décision finale sur une matière doit être une décision prise à l'unanimité (140) : l'interprétation minutieuse des compétences de chaque institution dans la préparation de la décision ne doit pas être présentée comme s'il s'agissait de pouvoirs attribués avec exactitude et pouvant être revendiqués dans un champ de concurrence inter-institutionnelle. Plutôt que d'exercice de droits, c'est de « rôle et de fonction » des institutions qu'il convient de parler. Car une décision unanime du Conseil des ministres — décision d'organe communautaire — signifie que chacun des six gouvernements doit donner son accord sur le contenu de la décision.

Il n'est certes pas question de développer ici tout cet aspect qui constitue l'essentiel du fonctionnement des Communautés Européennes. Mais, l'accord des Six gouvernements étant aussi nécessaire pour la conclusion des accords d'association, il convient de voir comment les

(140) Encore la pratique a montré qu'un accord unanime serait nécessaire même pour les décisions qui requièrent — selon les dispositions des Traités — seulement une majorité qualifiée.

compétences de chaque institution se manifestent et exercent leur rôle. Cependant, l'exigence d'un accord — de fait — des gouvernements, ne signifie pas que la matière revient à leur compétence. C'est pour cela qu'à l'égard des accords mixtes, la question s'est posée dans le sens d'une véritable revendication de pouvoirs attribués par les Traités.

**§ 1. — La collaboration des organes à tous les niveaux.
Exécutifs, délégations nationales et Parlement Européen.**

On a vu que les Commissions tiennent des dispositions des Traités de Rome une compétence de négocier les accords d'association. Nous avons, en plus, reconnu en leur faveur un pouvoir de proposition distinct. La Haute Autorité possédait une compétence de négociation en vertu de la Convention sur les dispositions transitoires et nous lui avons au moins reconnu une compétence générale de négocier les accords d'association (141). D'ailleurs, si l'on reconnaît la compétence des Etats membres pour la conclusion de la plus grande partie de ces accords, du fait de leur droit réservé en politique commerciale, la Haute Autorité conserve dans cette politique un pouvoir de coordination et de recommandation (142) (143). Or, elle doit avoir ce même pouvoir pour les accords d'association.

Notons, cependant, que ce rapprochement est plutôt exceptionnel. Tandis que dans les Traités de Rome le mécanisme de la décision du Conseil sur proposition de la Commission est la règle, dans le Traité de Paris le mécanisme de principe est celui de la décision de la Haute Autorité après avis conforme du Conseil (144).

Que ce soit une décision sur avis conforme du Conseil ou une décision du Conseil sur proposition, le consentement des six gouvernements est finalement nécessaire. Comment se produit donc cet accord entre les Exécutifs et le Conseil, en dernière analyse, entre les Exécutifs et les gouvernements ? La pratique a montré d'abord que la différence entre le système de la C.E.C.A. et celui des Traités de Rome n'est pas énorme en fait.

En effet, du fait de la coexistence à partir de 1958, du Marché Commun général et du Marché du Charbon et de l'Acier, du fait des graves crises que ce dernier a traversées, et enfin du fait du caractère

(141) *Supra*, p. 127.

(142) Pour les accords commerciaux envisagés, les recommandations s'adressent aux Etats et non au Conseil (art. 75). Mais un accord d'association à la Communauté requiert une action conjointe, qui sera manifestée, pendant les négociations, par des décisions du Conseil.

(143) Art. 71, al. 3, art. 72, al. 1^{er}, art. 75 du Traité C.E.C.A.

(144) P. REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 125.

indissociable de certains problèmes avec la politique économique générale des Etats, il est apparu que les décisions importantes devaient être prises au sein du Conseil Spécial où la H.A. jouait son rôle en proposant, en faisant des concessions, en modifiant sa position, etc. Il en est de même du côté des deux autres Communautés, en dépit du fait que les pouvoirs statutaires des Commissions sont moindres. Enfin la fusion des Exécutifs renforcera certainement ce rapprochement des procédures dans la pratique, bien que sous les perspectives actuelles, en vertu du Traité de fusion, l'interprétation séparée des dispositions des Traités puisse être maintenue.

La collaboration entre Exécutif et Conseil se fait d'abord au sein de la Commission de Coordination, ou du Comité des Représentants Permanents, où l'Exécutif doit assister à la confrontation des intérêts nationaux, qui sont défendus par les délégués des Six pays, en dépit du fait que ces organes sont des organes communautaires. De cette façon aussi, il prend constamment en considération les positions et les réactions des six gouvernements, puisque, en fin de compte, la décision dépendra du Conseil, organe communautaire, mais composé de membres des gouvernements. L'article 149-119, alinéa 2, lui permet justement de modifier sa proposition initiale, tant que le Conseil n'a pas statué (145).

Si nous nous limitons au cadre des accords internationaux, on doit constater que leur conclusion étant en dernière analyse de la compétence du Conseil, son intérêt et sa position doit se manifester dès le début. L'accord envisagé préoccupe les six gouvernements et il n'est pas opportun de le négocier si éventuellement ils ne veulent pas l'accepter par la suite. Mais le mécanisme exposé ci-dessus, relatif à toute décision du Conseil, ne s'adapte pas ici parfaitement. En effet, on doit tenir compte de cette procédure particulière que sont les négociations et qui implique l'existence d'un autre partenaire dont on ne peut pas faire abstraction. Il faudrait donc associer des délégués du Conseil aux efforts menés par l'Exécutif dans le cadre des négociations, sans que cette association conduise à une substitution des délégués à l'Exécutif. On pourrait proposer un Comité de délégués du Conseil, analogue aux Comités 111 et 113 qui assisterait la Commission dans sa tâche, ou un Comité de représentants des gouvernements qui établiraient un contact continu avec le négociateur de la Commission (146).

(145) Mais sa décision sur la conclusion des accords d'association devant être de toute façon unanime, le mécanisme de la décision sur proposition de la Commission (exigence de l'unanimité pour sa modification), n'a pas ici sa pleine valeur.

(146) En fait l'importance de la question ne se situe pas dans la distinction entre délégués du Conseil et délégués des gouvernements, mais dans le degré de participation de ces délégués aux négociations.

Pratique des négociations.

Dans la pratique la plus récente de négociation des accords d'association de la C.E.E., les délégués des représentants des gouvernements participent comme observateurs à la table des négociations. Ainsi ils sont au courant de l'état de leur avancement et ils peuvent intervenir et discuter le franchissement de chaque grande étape avant la décision du Conseil.

De ce point de vue, on ne peut pas attribuer une grande valeur juridique à la distinction entre différentes phases de l'élaboration de l'accord. La commission soumet, en effet, des rapports au Conseil sur les contacts officieux qu'elle a avec divers pays qui entretiennent des relations avec les Communautés. A la suite de ces rapports, ou directement à la suite d'une demande d'association adressée au Conseil, celui-ci autorise la Commission de procéder à des conversations préliminaires. Sur un nouveau rapport, le Conseil peut autoriser la Commission d'ouvrir les négociations formelles. Juridiquement, on pourrait soutenir que les compétences de la Commission, en vertu de l'article 228, ne commencent qu'à partir de ce moment. Mais il est plus juste de considérer tout ce processus, discussions exploratoires ou préliminaires, négociations formelles, comme des négociations au sens large.

En pratique la Commission agit non seulement après le mandat mais aussi dans les limites du mandat du Conseil (147). Des mandats, au sens de directives du Conseil, peuvent aussi intervenir au cours des négociations formelles pour orienter celles-ci vers certains objectifs.

Ces méthodes entraînent un inconvénient inévitable. Les discussions internes des Six qui aboutiront au mandat du Conseil, ainsi que les termes de ce mandat, même s'ils ne sont pas rendus publics, parviennent à la connaissance du candidat associé qui sait jusqu'où peuvent aller les concessions de la Commission. Au contraire, celle-ci ne connaît pas les capacités de manœuvre de son interlocuteur.

Si donc la pratique a diminué la valeur juridique des nuances avancées sur les compétences statutaires de la Commission, on doit signaler que la distinction entre les phases de la négociation cache un souci politique qui consiste à éviter le résonnement défavorable d'un échec éventuel des négociations formelles. Mais, étant donné que les discussions préliminaires manifestent aussi un engagement dans la voie des négociations qui prend une publicité assez vaste, il semble

(147) D'ailleurs elle est censée négocier non seulement au nom de la Communauté, mais aussi la partie de l'accord qui entre dans les compétences des Etats membres.

que récemment le Conseil évite aussi de donner toute sorte de mandat qui serait interprété comme une ouverture de discussions, tout en permettant que des contacts et des discussions officieuses soient poursuivies par la Commission, jusqu'au moment où les conditions d'une association ou d'un accord commercial lui paraîtraient réunies.

La procédure suivie dans les contacts avec les pays maghrébins et surtout avec l'Espagne, paraît confirmer ce point de vue. Encore, à propos de cette dernière, le mandat que le Conseil a finalement donné est formulé en termes attentivement choisis : « La Commission doit examiner avec l'Espagne les problèmes que posent à cette dernière le développement de la Communauté, et d'y rechercher les solutions appropriées. »

On doit noter enfin que les négociations pour la conclusion de la Convention de Yaoundé, ont été menées essentiellement par le Conseil assisté par la Commission. Ceci répondait à des raisons politiques et psychologiques (148) puisque les interlocuteurs étaient des ministres des E.A.M.A., mais aussi au fait que l'essentiel des problèmes a pu être discuté et résolu directement au niveau ministériel. On doit cependant y voir encore une conséquence de la querelle relative au fondement de la procédure de conclusion de cette convention (149). S'il s'agissait de se référer à l'article 136, la Commission n'aurait pas de rôle formel.

C'est justement dans ce contexte que nous devons replacer le rôle du Parlement Européen. La consultation concerne ses rapports avec le Conseil. En fait le Parlement a su exercer son rôle surtout en suivant l'action de la Commission et par là, celle du Conseil. En effet, c'est sur les Exécutifs que l'Assemblée a un droit de contrôle, garanti par les Traités avec une possibilité de sanction. Le 2^e alinéa de l'article 149 précise que la Commission peut modifier sa proposition initiale « notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition ». C'est ainsi que l'Assemblée, sans participer aux débats des délégués nationaux et des ministres, trouve cependant la possibilité de faire valoir son point de vue.

En ce qui concerne les accords d'association, son intérêt d'être informée constamment sur l'évolution des négociations sera manifesté surtout à l'égard de la Commission mais aussi par des résolu-

(148) R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 794.

(149) *Supra*, p. 139.

tions adressées à l'attention du Conseil. Mais la consultation prévue à l'article 238 concerne ses rapports avec le Conseil et prendra une forme plus solennelle, celle d'une demande d'avis avec présentation d'un texte. Nous avons soutenu que certains contacts doivent avoir lieu à certaines étapes successives, et que sur la seule interprétation littérale des textes, la consultation solennelle doit intervenir après le paragraphe. Cependant on ne pourra pas éviter que cette consultation solennelle prenne l'allure d'une ratification. Si l'Assemblée a été conduite à se prononcer antérieurement, il s'agirait de la prise de certaines positions de principe. Mais à la fin elle va débattre sur un texte qu'elle analysera article par article. On peut même penser que si les contacts antérieurs ont eu lieu à temps et ont été suffisants, les députés accepteront plus facilement que cette dernière « consultation » intervienne après la signature de l'accord par le Conseil des ministres. Cette solution est enfin beaucoup plus soutenable à l'égard des accords mixtes. Ainsi, les deux thèses qui ont donné lieu à tant de discussions et d'oppositions, pourraient être combinées sans que les arguments sérieux de chacune en soient affectés.

§ 2. — Les accords mixtes.

A. — LA COMPÉTENCE DES COMMUNAUTÉS POUR CONCLURE DES ACCORDS D'ASSOCIATION.

Tous les accords d'association conclus jusqu'ici ont été conclus conjointement par les Communautés (C.E.E. ou C.E.C.A.) et les Etats membres qui forment une Partie vis-à-vis de l'associé. Avant d'examiner quels sont les effets de cette pratique, on doit se demander si le recours à ce mode de conclusion des accords était nécessaire, ou si au contraire, il était superflu et même irrégulier.

Or, la question se pose effectivement sur le plan des compétences des Communautés. Si elles ont — en vertu des Traités — la compétence exclusive de conclure certains accords, les Etats membres ne doivent pas intervenir. Pour les accords tarifaires et commerciaux, le Traité C.E.E. établit la compétence de la Communauté avec les nuances que nous avons faites (150). Il n'y a donc pas de difficulté, parce que le contenu de ces accords peut être défini par référence non seulement à la pratique des Communautés mais aussi à celle des Etats membres et à la pratique internationale en général (151).

(150) *Supra*, pp. 114 et s.

(151) *Infra*, pp. 293 et s.

Pour l'association, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes, du fait que son contenu n'est pas certain et ne peut pas être défini par référence à la pratique. Une autre question se pose donc encore : l'article 238-206 donne compétence à la Communauté pour conclure des accords d'association, mais cette compétence existe-t-elle quel que soit le contenu de l'association ? (152).

En premier lieu on ne peut pas soutenir que la compétence de la Communauté puisse dépasser les compétences internes qui découlent en sa faveur des dispositions du Traité (153). D'autre part, si la Communauté s'engageait envers un pays tiers à établir un régime extérieur à l'ordre juridique communautaire concernant des matières réservées aux Etats membres, l'intervention des Etats serait nécessaire pour la mise en œuvre de ce régime; cette intervention devrait chaque fois prendre la forme d'un accord international, solution donc peu pratique.

Ensuite on doit se demander si la Communauté possède vraiment une compétence externe dans toute l'étendue de ses compétences internes. Sur ce point, les divergences doctrinales les plus graves relatives aux problèmes de l'association ont vu le jour, notamment à propos des compétences de la C.E.E. On a soutenu en effet que la Communauté ne possède des compétences externes qu'en matière d'accords tarifaires et plus tard en matière d'accords commerciaux. Les accords d'association ne seraient de la compétence de la Communauté que dans la mesure où ils contiennent les matières susmentionnées. Bref, puisqu'on ne reconnaît pas à la Communauté une capacité extérieure générale, comment l'association peut-elle comprendre tous les domaines sur lesquels une capacité externe n'est pas reconnue ? Il suffirait alors que tout accord prenne le nom d'une association pour que la Communauté puisse le conclure seule.

Cette argumentation est assez solide mais des contre-arguments peuvent être avancés. L'argument le plus sérieux et le plus simple consiste à dire qu'il existe tout de même un article 238 : les auteurs du Traité ont certainement pensé à un contenu minimum des accords d'association. Ce contenu ne peut pas être défini par référence aux autres cas de compétences externes de la Communauté, notamment des compétences tarifaires et commerciales, car ces dernières sont parallèles à celle prévue dans l'article 238.

Il existe, bien entendu, un point de doute, assez difficile à dissiper. Les accords commerciaux, de portée bien moindre que les accords

(152) P. REUTER, *Organisations Européennes*, p. 395.

(153) REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 123 à propos de ce problème dans cette Communauté.

d'association, ne sont de la compétence de la Communauté qu'après la période transitoire. Mais nous avons admis que la Communauté pourrait les conclure même avant, en établissant progressivement sa politique commerciale. Il en serait de même pour les accords d'association, qui règlent des matières de politique commerciale de façon permanente mais spécifiquement vis-à-vis d'un ou de certains pays tiers.

On a soutenu enfin que les auteurs du Traité avaient en vue un accord du type de l'accord d'association qui venait d'être conclu entre la C.E.C.A. et la Grande-Bretagne (154). Mais cet argument n'explique pas que l'article 238 prévoit l'éventualité de modifications au Traité (155). De plus la procédure de cet article est beaucoup plus lourde que celle de la conclusion des accords tarifaires et commerciaux, notamment l'Assemblée doit être consultée et surtout le Conseil statue à l'unanimité même après la période transitoire (156). L'unanimité du Conseil rassure les gouvernements que les accords d'association, qui peuvent affecter des intérêts importants, ne seront pas conclus sans leur consentement. Ceci explique en effet le fait que de cette façon la Communauté peut conclure des accords d'association qui contiennent des domaines divers, à l'égard desquels elle ne possède pas de compétences externes (circulation des travailleurs, prestation de services, établissement, etc...).

Si l'on refuse ces compétences externes à la Communauté, cela ne signifie pas que ces matières ne puissent pas entrer dans un accord d'association. Car ces accords règlent des ensembles de relations économiques et commerciales. On peut soutenir que la capacité de la Communauté à cet égard naît du fait même que ces accords ne règlent par des matières particulières, mais des ensembles importants de relations.

D'autre part, il ne faut pas croire que ces matières concernent forcément les secteurs où l'intégration communautaire est effectivement établie et qui sont régies par des normes communes; il suffit que cette intégration soit prévue par les Traités, par l'attribution des compétences aux institutions communautaires. Elle peut être effectivement établie au moment de la conclusion de l'accord d'association; soit qu'à cette occasion on règle l'intégration du secteur en cause pour toute la Communauté (157), soit qu'on adopte des règles dont l'appli-

(154) J. MEGRET, in *Revue du M.C.*, n° 75, p. 534.

(155) P. REUTER, *Organisations Européennes*, p. 395.

(156) R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 806. SCIOLLA-LAGRANGE, *op. cit.*, p. 46.

(157) Nous avons eu l'occasion déjà d'examiner les cas d'accélération de l'adoption du T.D.C., sur certaines positions, prévue par les trois accords d'association.

cation suivra l'établissement progressif du Marché Commun. Normalement, plutôt que de devancer ce dernier, l'association sera en retard, et ceci sera d'autant plus vrai qu'elle interviendra à un stade plus avancé de l'intégration communautaire.

En conclusion donc, nous pensons que les Communautés ont le pouvoir de conclure des accords d'association dans toute l'étendue — mais aussi dans les limites — de leurs compétences internes. Il faut en déduire que si les matières contenues dans un rapport d'association n'entrent pas toutes dans la compétence de réglementation des Communautés, la participation des Etats membres sera indispensable pour la conclusion de cet accord. Ici, il ne s'agit pas du problème de la coopération entre le Conseil et l'Exécutif, mais du rapport Communauté-Etats membres.

B. — DÉFAUT DE COMPÉTENCES ET MODIFICATION DES TRAITÉS.

La participation des Etats est-elle cependant inévitable ? L'article 238-206 dispose que « si les accords d'association impliquent des amendements au Traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon les procédures prévues à l'article 236-204. On pourrait donc conclure que la Communauté est toujours compétente pour la conclusion des accords d'association, mais que, chaque fois qu'elle n'a pas les pouvoirs requis à cet effet, les Etats membres doivent, par la procédure de modification de l'article 236-204, lui accorder ces pouvoirs complémentaires (158).

En fait une telle conclusion serait erronée. On ne doit pas confondre deux choses : la compétence de conclure l'accord d'association et les modifications que celle-ci implique. Les modifications, dont parlent les dispositions mentionnées, concernent les changements que l'établissement et le fonctionnement de l'association apporteront au fonctionnement des Communautés. Elles ne concernent pas les pouvoirs de conclure l'accord d'association dont il s'agit.

La modification des Traités n'est pas toujours un moyen possible et adéquat pour parer au défaut des compétences externes de la Communauté. Bien entendu, dans la mesure où une modification dans le rapport des compétences internes renforce les pouvoirs de la Communauté, celle-ci acquiert des compétences externes équivalant aux nouvelles compétences internes. Mais cette méthode ne peut servir qu'à des cas limites. On ne peut pas concevoir que des secteurs réservés deviennent des secteurs intégrés uniquement pour faciliter la conclusion d'un accord d'association par la Communauté.

(158) Dans ce sens, *Sociaal-Economische Wetgeving*, op. cit., p. 150.

Il y a, par contre, une modification possible qui serait d'importance; c'est celle de l'article 238-206 même. Mais si, à l'occasion d'une association des compétences supplémentaires de la Communauté paraissent souhaitables, on ne peut pas négliger l'importance d'une autre considération, à savoir que toute modification sera apportée d'une façon permanente. Par conséquent, si l'on veut lui attribuer des compétences uniquement pour la conclusion d'un accord concret, on aura recours à une habilitation spécifique.

Dans la pratique suivie jusqu'à présent, il est évident que de telles habilitations ont été faites, mais elles portaient uniquement sur les négociations. En effet, les mandats du Conseil à la Commission au cours des négociations concernent aussi des matières qui entrent dans la compétence des Etats membres, et le fait que les représentants de ceux-ci suivent aussi les négociations comme observateurs ne modifie pas la nature de l'habilitation en cause. En d'autres termes, le Conseil agit à cet égard sous deux fonctions, en tant qu'organe communautaire et en tant que représentant des Etats.

Mais il semble quelque peu difficile que l'habilitation se fasse aussi pour la signature (éventuellement par un représentant du Conseil qui signerait aussi au nom des chefs des Etats) au moment où les Etats conservent leur compétence pour la ratification. Ceci n'est pas pourtant inconcevable.

Notons enfin que l'habilitation, vue dans le sens de l'attribution de compétences précises, peut être faite pour la gestion d'un accord d'association par la Communauté. Ainsi la gestion de l'aide, dont l'octroi à l'associé ne peut se faire que par les Etats, est confiée à des organes de la Communauté.

C. — L'APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 235.

Si la modification des Traités n'est pas une solution pratique à l'égard du problème du défaut des compétences, par contre la possibilité de recours à la procédure de l'article 235 du Traité C.E.E. (203 Euratom) est un argument assez solide. Mais en fait on tomberait dans le débat général relatif à la portée controversée de cette disposition, sans pouvoir présenter des arguments spécifiques au domaine des compétences externes des Communautés.

De toute façon nous pensons que la mise en œuvre de cette procédure, dans la mesure où l'on admet son applicabilité à ce sujet, devrait avoir pour objet de régler, d'une façon permanente, la question de la compétence de la Communauté pour conclure des accords d'association : il ne semble pas qu'elle puisse être utilisée à propos de chaque accord concret, ce qui ne serait pas différent d'une habili-

tation spécifique. En effet on ne pourrait pas penser que la conclusion d'un accord concret soit nécessaire pour réaliser un des objets de la Communauté, dans le sens de l'article 235. Par contre ceci serait vrai s'il s'agissait d'attribuer à la Communauté, d'une façon générale, le pouvoir de mettre en œuvre ses compétences internes dans le domaine externe, et notamment dans le domaine de l'association, qui, vue dans son ensemble, constitue un moyen de réaliser les objets du Traité.

D. — LA PRATIQUE DES ACCORDS MIXTES
EST-ELLE ÉTABLIE EN MATIÈRE D'ASSOCIATION ?

Enfin il faut parler de ce qui peut être qualifié sinon de pratique, du moins de début de pratique. Les exemples des accords d'association ne sont pas nombreux mais ils sont significatifs. En dehors de l'accord d'association avec la Turquie, où l'octroi d'une aide financière formait quand même un argument majeur justifiant la participation des Etats à sa conclusion, l'accord entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni, qui ne créait qu'un cadre de consultations, aurait pu être conclu en vertu des compétences des institutions seules (159).

Sans reprendre encore une fois le débat sur les compétences qui découlent des Traités, on peut douter que cette pratique puisse changer lors de la conclusion d'autres accords d'association importants, par un aménagement de ces compétences, notamment par le moyen d'un accord inter-institutionnel (160) ou par une modification des Traités, ou bien par une habilitation spéciale d'une institution communautaire. Que la raison de cette pratique ne soit pas toujours justifiée, mais due à des scrupules exagérés de sécurité juridique, cela n'est pas à dénier. Mais on manquerait d'un esprit de pragmatisme rudimentaire, si l'on ne tenait pas compte de cet état des choses qui peut renverser dans la pratique les solutions de la logique juridique abstraite.

E. — L'ARTICLE 238 NE CONTIENT PAS UNE PROCÉDURE PÉRIMÉE

Est-ce à dire, après cette analyse, que la procédure de l'article 238-206 soit périmée ? Ou bien, quelle est au juste sa valeur, étant donné cette confusion, inévitable dans la pratique, des éléments de compétence nationale et des éléments de compétence communautaire ?

(159) Cela est une affirmation qui a été contestée du fait que selon le § 14 de la Convention, la H.A. agit comme mandataire commun. Mais il est douteux que les auteurs du Traité, qui parle d'ensemble de relations économiques, aient visé un simple accord de consultations.

(160) Rapport Dehousse, doc. 94 du Parl. Eur., du 25-11-1963.

A vrai dire, plus que l'intervention des parlements nationaux, il faut retenir, comme étant au centre de cette confusion, le double rôle que joue le Conseil des ministres. En effet, chaque fois que nous parlons de compétences de la Communauté, de procédure de conclusion communautaire, il faut le faire avec cette grande réserve, qu'elles seront manifestées toujours par une décision unanime du Conseil des ministres. Dans la doctrine relative au droit des Communautés Européennes on emploie déjà le qualificatif communautaire, seulement pour les cas où la compétence est transférée à une institution indépendante, ou elle est mise en œuvre par une décision majoritaire du Conseil. Mais il n'y a pas de malentendus lorsqu'on s'explique sur le sens des termes dont on se sert, et à ce propos l'action unanime du Conseil présente un côté communautaire par rapport à l'intervention des gouvernements et des Parlements nationaux qui n'en présente aucun.

En général on ne peut pas valablement soutenir que l'article 238 contienne une procédure périmée. Car cette procédure garde toute sa valeur pour l'engagement conforme de la Communauté. Qu'on admette que la Communauté possède une partie seulement des compétences lors de la conclusion d'un accord, la procédure appropriée doit être suivie — notamment en ce qui concerne le rôle de chaque organe — pour qu'elle s'engage dans la mesure de ses compétences.

Ensuite, ces compétences sont assez vastes. Comme on a admis qu'un accord d'association peut comprendre tous les domaines où les institutions ont reçu des pouvoirs étendus à l'intérieur de la Communauté, même si elles ne pourront les mettre en œuvre que plus tard, on voit que ces accords peuvent avoir un contenu très important. Mais si l'on était en présence d'une espèce laquelle — de par ses objectifs limités mais qui devraient dépasser le contenu des accords commerciaux — entrerait de l'avis de tous dans les compétences des Communautés, il y aurait lieu de la revendiquer vis-à-vis des Etats membres avec beaucoup plus de force et de raison.

Enfin, si l'on parle de pratique, est-ce que l'opportunité ne conseillerait à certains cas que cette pratique soit changée et l'intervention des Etats exclue ? A propos des conversations exploratoires entre la C.E.E. et l'Algérie, on a vu qu'elles devaient se terminer par l'établissement d'un lien de « coopération » plutôt que d'association. De même à propos de l'Autriche, on parle récemment « d'accord économique ». Ce changement de vocabulaire ne s'explique pas seulement par le contenu du lien envisagé mais par le souci du retentissement politique que provoquera un accord de ce genre, même de contenu purement économique. Il est certain que dans la notion de l'association entre toujours l'élément du choix, de l'admission d'un

partenaire. Si cette option est faite par la Communauté seule, et même manifestée par la signature de son délégué, qui peut être le président de la Commission, elle ne perd pas son caractère intrinsèque, mais son retentissement peut avoir un effet psychologique et politique complètement différent que dans le cas où six gouvernements et six parlements participent à l'accord. A la rigueur on pourrait recourir ici à un accord séparé signé par les six gouvernements et l'associé et contenant les matières réservées à la compétence des Etats membres et surtout l'aide financière.

De toute façon, pour les accords auxquels participeront les Etats, la procédure sera terminée par l'échange des ratifications des parlements nationaux. C'est la procédure classique de la ratification avec pouvoir de rejet de l'accord. Cette ratification concerne l'ensemble du contenu de l'accord et non seulement la partie qui ressort de la compétence nationale exclusive. Ceci est inévitable non seulement à cause de l'unité juridique de l'instrument mais aussi parce qu'il y a une dépendance indissociable entre ses clauses économiques.

C'est dans ce cadre encore qu'il faut replacer l'action globale du Parlement Européen. D'abord, en reconnaissant que l'article 238 garde toute sa valeur même à l'égard des accords mixtes, les droits du Parlement d'être consulté à certains moments de la procédure, comme nous l'avons soutenu, restent toujours en vigueur. Même intervenue après la signature, cette consultation solennelle précèdera tout probablement — bien qu'on ne puisse pas exclure l'hypothèse inverse — la ratification par les Parlements nationaux, du fait que le Parlement Européen aura suivi les négociations par ses commissions spécialisées, et du fait qu'il se trouve mieux en position d'analyser et d'apprécier un accord dont les effets affectent toute la Communauté. Enfin, même si son avis est dépourvu de la force juridique de la ratification, son action globale aura beaucoup de poids, surtout si elle parvient à se manifester avant que soit extériorisé l'accord définitif sur le contenu de l'association.

CHAPITRE III

LE DROIT DE L'ASSOCIATION

Il convient de commencer ce chapitre par certaines explications relatives à l'emploi de l'expression : « droit de l'association ».

Tout le monde n'est pas d'accord pour accepter l'existence d'un droit des organisations internationales qui soit particulier, distinct du droit international classique. En effet, selon certains auteurs, les particularités de ce premier, et notamment l'importance dans son sein de l'acte unilatéral, ou encore mieux des normes autoritaires, ne justifient pas sa distinction et constitution en droit particulier, puisqu'à sa base se trouve toujours la source fondamentale du droit international, le traité. C'est en vertu des dispositions de celui-ci, et pour atteindre ses buts, sans l'influence d'aucune norme supérieure ou extérieure, que des règles relatives à une organisation internationale concrète sont mises en vigueur et pourvoient au fonctionnement et à l'activité de celle-ci.

Cette conception est certes écartée par d'autres auteurs qui soulignent l'existence de cette catégorie particulière que sont les organisations internationales, non seulement dans un but systématique et didactique, mais aussi dans le but de la recherche des règles particulières valables pour cette catégorie et distinctes du droit international classique ; c'est à la lumière de ces règles qu'il faut interpréter et compléter les règles de chaque organisation concrète, compte tenu, bien entendu, de la grande variation de leurs objets et de leurs buts.

Ces discussions ne sont pas d'un intérêt immédiat pour le sujet qui nous concerne, mais on pourrait penser qu'à plus forte raison, la première conception abandonnerait comme inutile toute analyse relative au droit de l'association, celui-ci n'étant que le produit de chaque accord concret.

En ce qui concerne les Communautés Européennes, bien qu'elles aient à leur base des traités internationaux, on leur accorde sans difficulté de posséder un caractère particulier. Même sans l'appui de la thèse qui leur reconnaît un caractère préfédératif, leur droit, du fait des pouvoirs accordés aux organes qui le créent, du fait encore qu'il est forgé par une juridiction autonome et interprété souvent à l'aide des droits nationaux, acquiert une telle autonomie, qu'il serait erroné de l'identifier avec le droit international classique.

Cependant, si le régime de l'association se situe en marge des Communautés Européennes, son autonomie ne se pose pas avec la même évidence. Au contraire, du fait que nous ne lui reconnaissons pas le caractère d'une organisation internationale (1) on peut valablement contester que l'analyse de ce droit de l'association puisse être autre chose qu'une sèche description des accords créant chaque association concrète. D'ailleurs, la distinction entre types ou catégories d'associations, qu'on va faire plus loin, n'est-elle pas un argument en faveur de cette manière de penser ?

Effectivement, on ne pourrait pas repousser totalement ces critiques. Notamment, on ne saurait pas prétendre inscrire une catégorie de droit autonome dans un processus systématique de graduation : droit international classique, droit des organisations internationales, droit des Communautés Européennes, droit de l'association. Cette distinction serait trop prétentieuse du fait des marges limitées du droit de l'association, du fait de ses variations et enfin du fait de son appartenance aussi bien au droit international classique qu'au droit des Communautés Européennes.

Mais notre effort dans ce chapitre sera précisément de démontrer qu'en dépit de ces objections, il existe un certain nombre de données qui peuvent être présentées comme un ensemble à caractère particulier. D'ailleurs, la dernière objection peut aussi nous servir d'argument. Un droit international marqué d'une forte empreinte de droit communautaire présente déjà une particularité qu'il vaut la peine de décrire. Mais le tout doit se poser sur un plan assez concret. Il s'agira surtout de situer ce droit, d'indiquer quels sont les instruments qui se trouvent à sa base, et enfin de voir quelles conséquences pratiques on pourrait admettre sur le plan de son interprétation, compte tenu, évidemment, des distinctions essentielles qu'on essaiera d'établir.

(1) *Infra*, pp. 177 et 318.

SECTION I

LES SOURCES DU DROIT DE L'ASSOCIATION

§ 1. — Source originaire directe :
l'accord d'association.

La toute première constatation qu'on doive faire, est que l'association est une affaire de deux Parties : la Communauté et l'associé. Elle ne peut donc, en aucun cas, être située totalement dans l'ordre juridique communautaire, ni découler d'un acte des autorités communautaires seules (2). La remarque serait plus intéressante s'il s'agissait d'établir sur ce point une différence fondamentale avec l'adhésion.

Mais, comme on l'a vu (3), la question ne peut se poser que pour l'adhésion au Traité de la C.E.C.A. et que là encore, en pratique, on recourra à un accord international avec l'associé, c'est-à-dire presque à la même procédure que celle prévue pour l'adhésion aux Communautés des Traités de Rome.

Cependant, si l'on conclut ainsi qu'un accord international est nécessaire dans tous les cas, il faut bien signaler que l'accord d'association, comme source du droit de l'association, est bien différent de celui de l'adhésion.

Ceci premièrement, en ce qui concerne sa portée par rapport aux Traités instituant les Communautés Européennes. L'accord d'association est l'instrument principal de celle-ci. Pour l'adhésion et l'accord d'adhésion, une pareille affirmation n'a sa pleine valeur que dans le temps. Une fois l'adhésion bien établie, le régime de la nouvelle Communauté élargie ne peut pas découler principalement de l'accord d'adhésion.

Du point de vue de l'interprétation des textes, ceci est plus vrai pour l'adhésion à la C.E.C.A., où, comme on l'a vu, le recours à l'accord se fait par le besoin de modification du Traité (4) et où l'on est incité de croire que l'adhésion ne changera pas les règles essentielles de ce dernier. Ceci est moins évident pour l'adhésion aux deux autres Communautés, à l'égard desquelles l'accord est un mode prévu de modification, bien qu'il soit plus juste de croire que là aussi les adaptations pour la participation organique de l'adhérent suivront les principes et la logique du fonctionnement institutionnel antérieur.

(2) A l'exception du cas des P.T.O.M. actuels (*supra*, p. 81).

(3) *Supra*, pp. 124 et s.

(4) *Supra*, p. 126.

Même ainsi, le mode de votation (surtout pour les procédures majoritaires et la pondération des voix) découlera désormais des nouvelles clauses. Pour le fond il est à penser que la Communauté restera inchangée (5).

On peut donc dire qu'à la suite d'une adhésion, les instruments de base seront les Traités instituant les Communautés. L'accord d'adhésion servira surtout de moyen à l'aide duquel le champ d'application des Traités s'étendra à un nouveau membre. Toutefois, on doit admettre qu'il sera aussi un instrument essentiel quant au fonctionnement technique des Communautés.

Quel est l'intérêt de ces nuances ? Dans une hypothèse théorique l'accord d'adhésion pourrait reprendre dans son propre texte tout le contenu des Traités sans retoucher les dispositions de fond. Il deviendrait ainsi désormais la source du droit — inchangé — des Communautés.

L'intérêt de la nuance réside dans l'interprétation des Traités. En effet, si l'on recherche la volonté des auteurs des Traités pour éclairer à sa lumière les points obscurs de certaines dispositions, il peut être déterminant de savoir à quel moment de l'intégration européenne on se réfère, à celui de la constitution des Communautés primitives, ou à celui de leur extension. Il sera notamment intéressant de préciser où sera la règle et où l'exception, surtout où sera la présomption.



Pour l'association, par contre, l'instrument de base, la source principale de son droit, est l'accord d'association. Ses rapports avec les Traités sont des rapports de renvoi et de référence à ceux-ci (6). Le contenu de l'association découle aussi de cet accord, même s'il n'est qu'un cadre général et qu'il se réfère à des domaines entiers des Communautés Européennes.

On peut se demander si cette affirmation garde toute sa valeur dans toutes les formes possibles d'association. Une association qui impliquerait une participation de l'associé aux institutions communautaires ne ressemblerait-elle pas singulièrement à l'adhésion, quant aux sources de son droit ? On peut répondre qu'en dépit d'un certain enchevêtrement inévitable entre les Traités et l'accord d'association, ce dernier sera la source principale du droit de l'association. En effet, les règles de fond découleront de l'accord et les organes de décision, à quelques exceptions près, ne statueront pas pour l'ensemble du Marché Commun élargi (7).

(5) *Infra*, p. 291.

(6) *Infra*, pp. 168 et 204.

(7) *Infra*, pp. 198 et 227.

L'association et la modification des traités.

L'accord d'adhésion aux Communautés des Traités de Rome est *une voie formelle de modification de ces Traités*. En fait, on ne peut pas trouver d'autre intérêt dans cette remarque, ainsi qu'à la distinction faite à cet égard entre ces Communautés et la C.E.C.A., que celui qui se rapporte aux conditions procédurales de la modification (8).

L'adhésion modifie nécessairement les Traités. La raison essentielle en est la participation du nouveau membre aux institutions (modification de règles de majorité, de pondération de voix, de quote-part aux dépenses de fonctionnement et aux fonds communs).

L'association ne modifie pas nécessairement les Traités. Ceci découle d'abord des articles 238 C.E.E. et 206 Euratom, dernier alinéa : « *Lorsque* ces accords impliquent des amendements... ». Or, il se peut qu'il y ait des accords, qui, par leur contenu, n'impliquent aucun amendement aux Traités.

La conclusion de l'accord (s'il contient des causes modifiantes), n'implique pas, par elle-même, modification des Traités, puisque les articles 238-206 n'ouvrent pas une voie autonome de modification comme les articles 237-205. Le fait d'ailleurs que les autorités compétentes pour la modification des Traités selon les articles 236-204, ont participé à la conclusion de l'accord ne peut pas être considéré comme valant modification, si la procédure de l'adoption de cette dernière n'a pas été suivie préalablement à la conclusion, et surtout si une conscience et une volonté expresse de modifier n'a pas été exprimée.

Ce point de vue est cependant assez controversé. La Communauté ne serait-elle pas modifiée par le seul fait d'un accord international conclu par ses membres fondateurs ? (9). On l'a, en effet, soutenu d'abord pour les accords d'association, bien que, pour leur conclusion, aient aussi contribué toutes les autorités qui interviennent pour une modification. Cependant, quoiqu'on soit en présence d'une concorde de la volonté des Six Etats membres, une volonté étrangère s'y ajoute et s'y manifeste de façon indissociable. Ensuite, des accords conclus seulement entre les six fondateurs des Communautés, tels les accords internes relatifs à l'application des accords d'association, n'ont-ils pas l'effet d'un acte contraire qui doit primer les stipulations initiales des Traités ? On ne peut pas refuser que ceci soit soutenable.

(8) *Supra*, p. 124.

(9) WOHLFARTH, *Kommentar*, note 2 à article 236. Dans ce sens plutôt aussi, MEGRET, in *Revue du M.C.*, n° 75, p. 534 à propos de la procédure adoptée pour l'Accord d'Athènes.

En effet, les Communautés sont encore loin de parvenir à un point du processus fédératif tel que la Constitution (les Traités) régit toute action normative dans l'espace qui constitue son domaine.

Déjà, en effet, des accords conclus entre les Six et complétant les Traités, prescrivant notamment des fonctions supplémentaires à certaines institutions, sont toujours possibles. Mais les Communautés sont tout de même un ordre juridique fermement constitué. La procédure de modification, notamment ses aspects internes, n'aurait pas de sens si seul l'accord entre les Six suffisait à modifier les Traités. Surtout, la Cour n'a compétence qu'à garantir le respect des Traités d'où elle tire ses pouvoirs et à statuer sur la base des seules dispositions de ceux-ci. Or, et c'est ici qu'on trouve l'aspect pratique de la question, sans pouvoir invalider l'accord même, elle pourrait soit ne pas en tenir compte, soit faire prévaloir les Traités en cas de désaccord avec leurs dispositions.

Dans la pratique des accords d'association on a moins examiné si une modification était apportée dès la conclusion de l'accord, et plus, si les accords contenaient des clauses modifiantes. Mais sans donner de réponse claire, on s'est contenté du fait que l'association était constituée en ordre autonome extérieur à l'ordre communautaire. En d'autres termes, selon cette thèse, cette formule saurait éviter le besoin des modifications (10). A ce sujet on peut remarquer que cette forme d'association n'est pas la seule concevable (11). Mais est-elle au moins toujours réalisable ? La modification ne serait-elle pas indispensable dans certains cas ?

La question concerne d'abord les associations qui impliquent une forme avancée (12) du régime des échanges entre l'associé et la Communauté (13). En dehors des structures institutionnelles et juridiques, on peut se demander si la Communauté n'est pas modifiée du fait même que ce système de libération des échanges imaginé par ses auteurs pour être valable seulement entre les Six (14), s'étend en vertu de l'association à un autre pays. La réponse à ces questions est que les Traités sont ouverts, comme il découle de leurs dispositions préliminaires. Ceci concerne surtout l'adhésion, mais aussi l'association. On peut dire que les articles 238-206 permettent justement ces

(10) Voir *infra*, p. 190.

(11) *Infra*, pp. 195 et s., et 224 et s.

(12) Il faut entendre par là, un régime d'intégration des marchés.

(13) La même question peut se poser, lors d'une adhésion, pour fonder le besoin de modification sur une autre base que la participation aux organes.

(14) P. REUTER, *La C.E.C.A.*, p. 127, à propos du déséquilibre des intérêts sous-jacents. DE SOTO, in *R.C.A.D.I.*, 1956, p. 64, à propos du déséquilibre qu'une adhésion à la C.E.C.A. provoquerait à l'égard des clauses économiques du Marché Commun.

formes d'association, lesquelles, par leur contenu, supposent une extension des règles de fond des marchés communs (notamment l'association qui implique l'établissement d'une union douanière), la modification n'étant exactement nécessaire que lorsque cette extension affecte, dans n'importe quelle mesure, le fonctionnement des Communautés; bref, lorsqu'elle touche aux institutions et à l'autonomie de leur ordre juridique.

On doit se demander ensuite, si la modification peut toujours être évitée, à savoir quelle que soit la structure institutionnelle de l'association, même si elle consiste en une participation de l'associé aux organes communautaires. A ceci on ne peut répondre que si l'on établit une limite logique entre l'association et l'adhésion (15).

On peut concevoir qu'il n'y ait pas besoin de modification tant que la « participation » de l'associé aux organes de la Communauté n'entre pas dans le processus formatif du droit de celle-ci; c'est-à-dire tant qu'elle se limite aux domaines qui intéressent uniquement l'association (16). En effet, si les organes de la Communauté se réunissent à des séances particulières où l'associé participe aussi et décident sur les domaines de l'association, il n'y a pas de modification au fonctionnement de la Communauté. Il s'agit simplement de compétences complémentaires, qui peuvent être attribuées en vertu de l'accord d'association. On doit donner la même réponse pour les cas où l'associé, sans participer aux institutions communautaires, possède un droit d'être consulté, ou, encore plus un droit de *veto* sur certaines décisions de la Communauté. En effet, on ne voit pas qu'il y ait nécessité de modification des Traités, tant que l'accord ou l'action requise de l'associé se situe dans un cadre préalable et extérieur au processus formatif du droit communautaire, pourvu que la volonté des organes communautaires, qui est ainsi limitée négativement ou déterminée positivement dans ce cadre, soit ensuite manifestée par des normes appropriées à l'intérieur de la Communauté. Cette participation de l'associé se présente comme une limite semblable aux engagements extérieurs préexistants (tel, par ex., le G.A.T.T.) à cette différence près qu'il ne s'agit pas de règles juridiques déjà établies et connues, mais de la manifestation continue d'une volonté extérieure, à propos de certaines questions.

Une autre question enfin qui entre dans ce contexte mérite d'être signalée, car elle se présente fréquemment dans les accords d'association: c'est celle qui concerne l'aide accordée par les Six à l'associé. L'octroi de l'aide ne pose pas de problème si elle est constituée par

(15) *Infra*, p. 229.

(16) On verra plus tard dans quelle mesure ceci est possible (*infra*, p. 228).

des ressources que les Six mettent à la disposition de l'associé. Quant à l'utilisation des organismes communautaires existants, notamment du F.E.D. et de la B.E.I. (17), on peut penser que ceux-ci peuvent recevoir une extension de leur activité par une habilitation spéciale. Mais il n'en irait pas de même pour la B.E.I. et une modification des statuts serait nécessaire, si un accès général était stipulé en faveur de l'associé (18), et encore plus si ce dernier devait souscrire au capital (art. 4, par. 2 des Statuts).

§ 2. — Sources indirectes.

A. — LES TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.

On entend en principe par sources directes, par opposition aux sources indirectes, celles qui trouvent une application immédiate sur certains objets, sans l'intermédiaire d'aucun instrument juridique extérieur. Mais, vus sous cet angle étroit, les Traités ne pourraient jamais constituer une source directe du droit de l'association, sauf dans le cas de la première association des Pays et Territoires d'Outre-Mer, qui découlait du texte de la IV^e Partie du Traité C.E.E. et de la Convention d'Application annexée à ce Traité.

Mais encore moins que pour la procédure, ces textes ne sont plus directement applicables comme règles de fond, exception faite du cas des P.T.O.M. actuels (19).

Pourtant, il faut remarquer en plus que des ensembles de règles relatives à des institutions destinées, dès leur origine, à servir les buts de l'association, comme, principalement, celles qui concernent l'organisation et le fonctionnement du F.E.D. et aussi de la Banque Européenne d'Investissement, trouvent une application telles quelles à propos de l'association, quoique en vertu d'une référence de la Convention. Ceci est une conséquence du fait qu'une partie de l'association relève unilatéralement de la Communauté (20).

Actuellement donc, les Traités instituant les Communautés Européennes, ne peuvent pas s'appliquer sans l'intermédiaire de l'accord qui est, comme on l'a vu, la source première à laquelle il faut s'adresser pour définir le droit de l'association. Mais il est intéressant d'examiner si ces Traités peuvent recevoir une application par le seul

(17) Le problème ne se pose naturellement pas pour l'association des pays d'Outre-Mer.

(18) *Infra*, p. 212.

(19) *Supra*, p. 81.

(20) *Supra*, p. 79.

moyen des accords d'association sans l'intervention d'aucun organe propre au régime de l'association qui les transforme en règles particulières de celle-ci. Il ne faut pas concevoir cet examen dans un but de classification. Qu'on les qualifie dans ce cas de sources directes ou indirectes, il importe de voir s'il peut y avoir une forme d'association qui les accepte telles quelles dans son ordre juridique.

Il est évident que si l'on envisage l'application de l'ensemble des règles des Traités, on sera en présence d'une adhésion pure et simple. Etant donné aussi que l'association qui s'établira sous une forme avancée d'intégration peut comprendre une participation aux institutions de la Communauté (21), on doit, tout d'abord, considérer à part les règles concernant ces institutions (surtout leur composition et mode de fonctionnement) et qui découleront du Traité modifié, combiné éventuellement avec l'accord d'association. Mais, normalement, les règles sur les institutions seront particulières à l'association (22).

Quant aux règles de fond, celles qui portent sur les différents domaines des marchés communs, il faut établir une distinction. Il y a d'abord des règles qui fixent les pouvoirs des organes communautaires et les modes de leurs interventions, bref tout ce qui concerne « l'action » des Communautés. Cette action sera réglée en fonction de la solution institutionnelle qui sera acceptée pour l'association (23). Puisque cette solution — comme on va le voir — doit être en principe particulière par rapport au fonctionnement du reste de la Communauté, les règles concernant l'action propre des Communautés ne seront pas « directement » valables pour l'association.

Il y a ensuite des ensembles de normes qui constituent la réglementation du Marché Commun. Elles sont formulées soit sous forme de principes (ex. : 1^{re} et 2^e parties du Traité C.E.E.) soit sous forme de règles plus détaillées valables à l'intérieur des Communautés (ex. : règles de concurrence). Elles constituent le devoir être qui régit les échanges à l'intérieur du Marché Commun. A celles-ci, il faut ajouter, à chaque moment donné, les actes émis par les institutions communautaires jusqu'à ce moment, qui définissent ou complètent les prin-

(21) On analysera plus tard en longueur l'éventualité de cette hypothèse (pp. 224 et s.).

(22) *Infra*, p. 183.

(23) La distinction faite par H. Chr. Binswanger entre les quatre fonctions des organes de la C.E.E. concerne seulement « l'action » de la Communauté. Elle ne nous intéresse pas ici parce que la participation de l'associé à ces fonctions peut se faire soit d'une manière parallèle (c'est le cas de l'association grecque), soit par la participation aux institutions de la Communauté. Mais aucun critère n'est donné en ce qui concerne l'application directe du droit de la Communauté à l'associé. Il est vrai, comme remarque l'auteur, que les Etats neutres sont à même d'accepter un plus grand nombre de règles de la Communauté. Mais sous quelle forme ces règles seront-elles reçues ? (Voir H. Chr. BINSWANGER, *Die Institutionellen Aspekte einer Assoziation*, in « Aussenwirtschaft », n^{os} II-III, 1962.)

cipes et les règles en question (24). Ces principes et ces règles seront bien souvent acceptées pour régir le régime d'une forme d'association donnée, mais elles seront purement et simplement « répétées » dans l'accord. Faire référence, pour une application directe des articles, voire même des chapitres entiers des Traités, ne serait concevable que pour un régime qui découlerait en fait des dispositions des Traités. Si ce régime n'est pas l'adhésion, il paraît improbable que pour une forme d'association quelconque, même celle qui se rapprocherait beaucoup d'une adhésion, on ne veuille pas insister sur la stipulation autonome des règles en question dans l'accord d'association.

Dans la pratique les références sont fréquentes, mais elles ne visent pas à une application directe des Traités, mais à la formation, à l'aide de ces derniers, du droit de l'association, de sorte qu'il soit « inspiré » du droit communautaire. Pratiquement, cette « référence » à des ensembles de règles des Traités instituant les Communautés Européennes, constitue la « reconnaissance du parallélisme », ou de toute façon du lien étroit qui unit le régime de l'association et celui des Communautés.

On peut porter plusieurs exemples de cas où le régime de l'association « tient compte » (25) du fonctionnement des Communautés. Cependant ce qui intéresse le plus, est le cas d'un véritable « renvoi » à des notions propres au régime des Communautés, que ces notions soient des termes susceptibles d'être interprétés juridiquement à l'intérieur des Communautés (26) ou des principes énoncés aux Traités et susceptibles d'être définis par l'établissement de règles détaillées ou d'une politique commune (27).

Les Traités instituant les Communautés Européennes sont donc, en principe, une source indirecte du droit de l'association. Ceci est certes plus évident pour le cas où les objectifs de l'association coïncident avec ceux des Communautés Européennes, et notamment pour les associations qui prévoient une union douanière accompagnée de plusieurs autres règles et procédures propres aux Communautés. Mais on peut penser que pour tous les cas ceci découle au moins du fait

(24) *Infra*, p. 171.

(25) L'Accord d'Athènes prévoit dans plusieurs articles que le Conseil d'association « tient compte » des règles en vigueur dans la Communauté, ou qu'il fixe des règles sur une matière « conformément aux dispositions correspondantes du Traité. Voir par exemple, les articles 8, § 1, 11, 20, § 3, al. 4, 33, al. 3, 35, al. dernier, 44, al. 2 (s'inspirant...), 45, 47, 48, 50, § 1. Voir encore les Protocoles 15 et 16 et les déclarations interprétatives y afférentes. L'Accord d'Ankara prévoit à plusieurs reprises, qu'en élaborant les termes du régime futur le Conseil d'association « s'inspire » des règles et des principes du Traité C.E.E.

(26) *Infra*, p. 204.

(27) *Infra*, p. 210.

que les Traités établissent les pouvoirs — non seulement de conclusion d'accords, mais aussi d'action permanente — de l'une des Parties de la Communauté. Etant donné que celle-ci se voit ainsi restreinte jusqu'à la limite de ces pouvoirs, l'association se rapporte forcément au système communautaire et à son aménagement vers l'extérieur.

B. — LES NORMES DES INSTITUTIONS DES COMMUNAUTÉS.

Le rôle de l'action normative des institutions des Communautés n'intéresse pas toutes formes possibles d'association, mais la plupart d'entre elles, celles notamment qui affectent les domaines entrant dans la compétence de ces institutions. Comme pour toutes les questions, on doit toujours faire l'exception de cette possibilité de liaison protocolaire qu'on appellerait « association » et qui consisterait en l'établissement d'un cadre de consultations et d'échange d'informations. Pratiquement, dans ce cas, on ne peut même pas parler de « droit de l'association ».

L'action des institutions communautaires intéresse l'association à cause du processus évolutif des Communautés. Les principes et les règles générales étant inscrits aux Traités, il appartient aux institutions de les développer par l'adoption de règles détaillées.

Ceci conduit à imaginer une hypothèse théorique où, à un moment donné, le Marché Commun fonctionnerait selon des règles concrètes et détaillées, les principes et les règles générales étant déterminés et les politiques communes scrupuleusement définies. Il restera toujours, certes, cette fonction des institutions qui consiste en un contrôle du fonctionnement approprié du marché (tel le rôle de la Commission et de la Haute Autorité en matière de concurrence et de prix), et peut-être il restera toujours à compléter et à améliorer le fonctionnement du Marché Commun dans un effort continu de réalisation des objectifs lointains des Traités.

Mais on voit déjà que le moment où l'association intervient affecte la façon dont on envisage l'action des institutions communautaires par rapport au régime de l'association. Ceci est déjà plus évident à propos d'une association à la C.E.C.A., qui contient un faisceau de procédures et de règles bien détaillées. En effet, dans la mesure où les règles générales sont développées ou interprétées et les politiques communes suffisamment bien établies, il s'agit d'accepter ou non dans l'accord d'association un droit positif en vigueur à l'intérieur des Communautés. Il s'agira pratiquement soit de fixer des délais pour l'application de ces règles par l'associé, soit de stipuler les modalités propres à l'association, soit les deux.

Pour la partie des règles, des principes et des politiques qui restent à définir, la question se pose toujours de savoir d'abord quelle place on fera à l'associé par rapport à cet établissement progressif des règles détaillées et des politiques communes, et ensuite, si aucune place essentielle ne lui est accordée, comment l'action des institutions communautaires va affecter le régime de l'association.

Dans la mesure où l'associé participerait à la prise de décisions valables pour l'ensemble du Marché Commun (28), et pourvu que ces décisions soient prises au sein et au nom des institutions communautaires, elles constitueraient en même temps une source directe du droit des Communautés et du droit de l'association. La même affirmation vaudra pour une association à caractère autonome, mais qui comprend une pleine participation à certains organes consultatifs ou secondaires, en ce qui concerne les actes de ces organes (règlements intérieurs, décisions sur leur fonctionnement technique, etc.).

Par contre, dans les hypothèses d'association aux institutions particulières, les actes des institutions des Communautés n'ont qu'un effet indirect, comme les Traités eux-mêmes. Si les règles et les principes des Traités sont repris dans l'accord d'association, leur définition doit passer par le canal des institutions de celle-ci. Que pour le fond la solution soit la même ou particulière, cela dépendra de la volonté d'intégration de l'associé, mais aussi, éventuellement, de la prise en considération préalable de son point de vue, selon diverses procédures (29). Il en sera de même dans l'hypothèse où l'associé « participerait » aux institutions des Communautés mais sans pouvoir intervenir à la prise de décisions pour l'ensemble du Marché Commun.

On peut cependant penser que dans les hypothèses de participation limitée ou particulière, l'associé pourrait bien accepter, dans l'accord d'association, les effets de l'action des Communautés sur certaines questions générales (par exemple la définition des ententes incompatibles avec les Traités); les règlements correspondants pourraient faire directement partie du droit de l'association.

Mais, en général, les actes des institutions communautaires « inspirent » simplement la formation du droit de l'association. Souvent, en effet, les règles qui doivent être établies en son sein doivent tenir compte non seulement des dispositions des Traités, mais aussi des actes des institutions des Communautés, prises conformément à ces dispositions (30).

(28) *Infra*, pp. 227 et 232, nous examinerons quelles hypothèses sont concevables.

(29) *Infra*, p. 232.

(30) Exemple : L'Accord d'Athènes, article 48, se réfère aux directives correspondantes prévues aux articles 52 à 56 du Traité C.E.E.

C'est dans ce même cadre qu'il faut inscrire la définition de la part des Six des politiques communes, à laquelle l'associé n'intervient pas, mais qui constitue la base de leur extension à l'associé (avec modalités), ou d'une coordination avec sa politique (31).

§ 3. — Sources dérivées :

les actes des institutions de l'association.

A. — DÉCISIONS ET RECOMMANDATIONS.

Il est raisonnable de penser que, si l'on envisage une participation de l'associé aux organes communautaires, ces actes auront la même forme que les actes émis au nom des Communautés Européennes. Quant à la participation qui, limitée aux questions intéressant l'association, suivrait des procédures particulières, l'exigence de l'unanimité (donc le *veto* de l'associé), la rendrait en fait semblable au système des institutions complètement autonomes. On ne saurait lui refuser ce caractère que si les institutions communes avaient le pouvoir d'émettre, entre autres, des règlements ou décisions directement applicables à l'intérieur de chaque Partie du régime d'association, comme ceux définis à l'article 189 du Traité C.E.E. ou 92 du Traité C.E.C.A. (32).

Par contre, si la participation concerne seulement des organes consultatifs, leurs actes ne seront que des recommandations ayant une force morale.

Enfin, pour une association aux institutions autonomes, on ne peut que recourir aux exemples fournis par les associations établies jusqu'à présent. Les actes essentiels sont ceux du Conseil d'association qui est composé de façon paritaire des représentants de l'associé d'une part et de la Communauté et des Etats membres d'autre part. Selon les textes des Accords d'Athènes (art. 65) et d'Ankara (art. 22), de la Convention de Yaoundé (art. 44) et de l'Accord de Lagos (art. 21), « le Conseil dispose d'un pouvoir de décision », et il peut « formuler des recommandations utiles » (ou « les résolutions, recommandations et avis qu'il juge opportuns »).

(31) *Infra*, pp. 217 et s.

(32) *Infra*, pp. 187 et s., et 199.

**B. — LA CRÉATION DE NOUVEAUX ORGANES
ET LA DÉLÉGATION DES COMPÉTENCES.
LES RÈGLEMENTS INTÉRIEURS.**

Tandis que la Convention de Yaoundé (art. 45 et 46) prescrit la création d'un Comité qui a pour tâche d'assister le Conseil d'association et d'assurer la continuité de son travail, l'Accord d'Athènes (art. 66) et l'Accord d'Ankara (art. 24), attribuent au Conseil le pouvoir de créer de tels comités. Nous avons noté qu'un Comité d'association et un Comité de coopération douanière ont été créés au sein de l'association grecque (33) ainsi qu'un Comité d'association entre la C.E.E. et la Turquie (34).

On doit rappeler aussi l'institution de trois comités au sein de l'association entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni (35).

On peut se demander si le Conseil d'association a un pouvoir implicite de création d'organes subsidiaires, même si ceci n'est pas expressément prévu dans l'accord d'association. Du fait que nous ne reconnaissons pas à l'association le caractère d'une organisation internationale (36), nous devons refuser ce droit au Conseil, qui doit se limiter aux pouvoirs qui découlent expressément de l'accord, à moins qu'une disposition analogue à l'article 235 du Traité C.E.E., lui permette de les étendre.

Dans le cas de l'association nigérienne, même sans recourir à de tels arguments, il est évident, par comparaison avec les autres accords d'association, que l'omission était délibérée. Là encore, cependant, on peut aboutir à un résultat analogue à la création d'un comité d'association, en utilisant deux dispositions de l'Accord de Lagos : l'article 24, alinéa 2, prévoit que le Conseil se réunit chaque fois que la nécessité le requiert, dans les conditions qui seront prévues dans son Règlement intérieur; d'autre part, l'article 22, alinéa 2, prévoit que les membres du Conseil peuvent se faire représenter dans les conditions qui seront fixées au Règlement. La combinaison de ces deux dispositions peut non seulement permettre la réunion du Conseil à d'autres niveaux que celui des ministres, mais aussi la réunion quasi régulière des représentants des Parties aux intervalles des sessions proprement dites du Conseil.

(33) *Supra*, p. 44.

(34) *Supra*, p. 54.

(35) *Supra*, p. 61.

(36) *Infra*, p. 318.

Le rôle de ces organes peut être très important en pratique puisque c'est dans leur sein que seront discutés, pour l'essentiel, les principaux problèmes, mais formellement il est secondaire par rapport à l'action du Conseil d'association dont ils émanent et qu'ils doivent assister. Les actes qu'ils peuvent émettre sont donc principalement ceux qui concernent leur fonctionnement technique (dates de réunion, ordre du jour, procès-verbaux, communications diverses); pour le reste, ils présentent surtout au Conseil des projets de décision. Ils peuvent cependant aussi recevoir une véritable délégation de pouvoirs, et dans ce cas, leurs actes deviennent une source importante du droit de l'association.

La question de délégation de compétences au Comité d'association fut longuement débattue au sein du Conseil d'association C.E.E.-E.A.M.A., lors de sa première réunion du 8 juillet 1964. La thèse de la Communauté était que cette délégation répondait à des nécessités pratiques, étant donné que le Conseil se réunissait seulement une fois par an. Les Africains voulaient surtout exclure de cette délégation les matières des articles 11 (consultations sur la politique agricole) et 58 (association d'autres pays) de la Convention. Finalement, la décision du Conseil (37) concerne des pouvoirs très importants visés à un grand nombre d'articles (38), les dispositions citées ci-haut incluses. Il est évident qu'à l'intérieur de ces domaines la compétence du Comité est très étendue. Déjà il a, lui aussi, donné mandat à un groupe d'experts pour étudier le problème de l'écoulement des produits originaires des E.A.M.A. dans le Marché Commun. On peut y voir la création d'un sous-comité *ad hoc* (39).

Les règlements intérieurs des Conseils d'association présentent aussi un intérêt particulier surtout en ce qui concerne le niveau auquel ils se réunissent (ministériel, des représentants, des experts), les conditions de délibération et les procédures de décision. Il existe, éventuellement, des règlements intérieurs des autres organes de l'association, comme par exemple, de la Cour Arbitrale de l'Association C.E.E.-E.A.M.A. (40), mais normalement ils sont adoptés par le Conseil (41).

(37) Décision n° 2-64.

(38) Articles 2, 3, 4, 5, 6, 11, al. 2, 13, 51, §§ 5, 52 et 58 de la Convention, Protocole n° 4 et Décision n° 1-64 relative à la procédure de consultations prévue à l'article 12.

(39) 2° Rapport annuel, point 8.

(40) Mais son Statut a été adopté par le Conseil (Décision n° 3-64, 1^{er} Rapport, Annexe II, p. 15 ss.).

(41) Il en est ainsi pour les statuts des Comités d'association. Même le Règlement de la Conférence Parlementaire de l'association des E.A.M.A. (ainsi que son Règlement financier), ont été adoptés par le Conseil. (Voir texte dans J.O.C.E., n° 220 du 24-12-65.)

Pouvoirs non prévus par l'accord d'association.

Une mention particulière doit être faite de la disposition de l'article 70 de l'Accord d'Athènes et 22, paragraphe 3, de l'Accord d'Ankara qui habilite le Conseil d'association à prendre les décisions requises pour atteindre un des objectifs de l'accord, lorsque celui-ci n'a pas prévu les pouvoirs nécessaires à cet effet. Elle correspond à la disposition de l'article 235 du Traité C.E.E. On ne peut pas affirmer — à défaut d'explication officielle — si l'action prévue concerne le cas des lacunes (42), ou s'il s'agit d'une procédure qui peut conduire à une révision de l'accord. Dans une certaine mesure on retomberait dans les mêmes discussions qui ont porté sur l'article 235.

C. — LES DÉCISIONS DES ORGANES ARBITRAUX.

La Cour arbitrale prévue par la Convention de Yaoundé (art. 51), ou les arbitres qui seront désignés à propos d'un différend en vertu des articles 67 de l'Accord d'Athènes, 25 de l'Accord d'Ankara et 25 de l'Accord de Lagos, rendront des décisions ou des sentences qu'il appartient aux Parties d'exécuter par des mesures appropriées. Ces décisions ou sentences ne forment pas un titre exécutoire à l'instar des dispositions des articles 44, 92 du Traité C.E.C.A. ou 187, 192 du Traité C.E.E. Il faut affirmer la même chose pour le cas où l'on aurait soumis le différend à la Cour de Justice des Communautés Européennes (possibilité prévue par l'article 67, alinéa 2, de l'Accord d'Athènes et l'article 25, alinéa 2, de l'Accord d'Ankara). Les décisions de la Cour ne comportent, dans ce cas, qu'une obligation à la charge des Parties. On doit remarquer, cependant, que ceci est vrai pour la décision ou la partie de la décision que l'associé doit exécuter. Mais que dire de la décision qui comporte une obligation pour les Etats membres de la Communauté ? L'affaire n'est-elle pas devenue, en quelque sorte, « intérieure » du fait même qu'on a eu recours à la Cour des Communautés ?

Même à défaut de tout précédent, cette interprétation doit être écartée : on ne peut pas penser que cette décision puisse avoir la nature d'un titre exécutoire à l'intérieur des Etats membres. En effet, la Cour a pu la rendre en vertu d'une attribution de compétences. Cela ne concerne que la prise de la décision et pas ses effets. Les procédures instaurées pour les cas de défaillance aux obligations des Traités ou de non-exécution des décisions des institutions, sont valables seulement entre les Six. La Cour elle-même est garante seulement de cet ordre juridique communautaire.

(42) D. PSAROS, *op. cit.*, p. 358.

On peut, néanmoins, logiquement concevoir que la force et le mode des décisions de la Cour dans une autre association, soient adaptées aux règles valables à l'intérieur de la Communauté. Ceci vaudrait surtout pour une participation aux institutions communautaires qui voudrait s'échapper du caractère autonome. On peut même dire que là, un élément de l'intégration institutionnelle serait la reconnaissance de la force exécutoire de ces décisions à l'intérieur des Etats membres et de l'associé.

Mais on ne peut pas exclure aussi qu'une association à caractère autonome accepte, par la procédure du juge *ad hoc* ou autrement, l'applicabilité directe des décisions de la Cour à l'intérieur du territoire des Six et de l'associé. Des modifications appropriées devaient, dans ce cas, être apportées aux Traités.

D. — NATURE DES ACTES DES INSTITUTIONS DE L'ASSOCIATION.

Si l'on exclut les hypothèses d'association qui impliquent une participation aux institutions des Communautés, dont les actes seraient tantôt valables pour les Communautés et l'association uniformément, tantôt seulement compris dans le même ensemble de droit, et que l'on aborde les formes autonomes d'association, on se rend compte que tous les développements qu'on puisse faire à propos des actes des institutions ressemblent particulièrement à ceux qui ressortent de la théorie des organisations internationales. Pouvoir réglementaire, organes subsidiaires, délégation de compétences, pouvoir de recourir à des moyens non prévus par les Traités, etc., ce sont des points qu'on rencontre justement dans la théorie de cette branche du droit international. Si nous refusons à l'association le caractère d'une organisation internationale (43) c'est surtout à cause du cadre bilatéral dans lequel elle fonctionne. Ne pourrait-on pas admettre que pour le reste l'association présente des éléments de ressemblance avec les organisations internationales ?

Si cela est, dans une mesure, incontestable, cela est dû au fait qu'elle possède des institutions. Pratiquement, la ressemblance dont il s'agit découle des « approches » possibles du sujet qui sont inconsciemment influencées par la théorie des organisations internationales. Pour une autre partie, cela découle du fait du parallélisme qui existe entre l'association et le régime des Communautés Européennes.

On peut donc conclure que l'association est un régime (44), un ordre juridique, mais pas une entité internationale.

(43) *Infra*, p. 318.

(44) Un système international régional, selon W. FELD, *op. cit.*, p. 245.

SECTION II

LE REGIME JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION
ET L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Dans cet examen, on doit considérer l'aspect d'ensemble des rapports de deux ordres juridiques; celui de l'association et celui des Communautés. Il est notamment intéressant de rechercher quel est le caractère de l'ordre juridique de l'association en fonction de ses contacts ou du voisinage avec les Communautés. Cet examen nous permettra d'établir une distinction fondamentale entre deux types ou catégories concevables d'association et de les qualifier en conséquence.

Si l'on utilise les termes « ordre juridique » ou « régime juridique » — cette deuxième notion peut comprendre plus d'aspects que la systématisation d'un ensemble de règles de droit — on doit le faire avec la réserve précitée, qu'il ne s'agit pas de construire un troisième ordre juridique découlant d'une entité autonome. Par ordre, ou régime juridique de l'association, il faut concevoir tout cet ensemble de droit et des rapports qui se créent en marge des Communautés, ou en partie en leur sein, sans pour autant découler d'une entité autonome, située entre les Communautés et l'associé.

A partir du moment où cet ordre ne s'identifie pas avec celui des Communautés, il se distingue par un ensemble d'éléments mais dont certains peuvent être en même temps situés à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire. D'autres de ces éléments consistent cependant en contacts et en rapports avec cet ordre et ils sont d'autant moins étroits que l'intention d'intégration entre la Communauté et l'associé est limitée. On trouve donc ainsi l'association que nous avons qualifiée d'autonome du fait de ses institutions autonomes. Mais l'autonomie dont il s'agit existe à l'égard de l'ordre juridique communautaire et non à l'égard de deux Parties, dont l'une est la Communauté. En d'autres termes, dans ce cas la Communauté est le sujet du droit communautaire et, conjointement avec l'associé et sans l'intermédiaire d'aucune autre entité, le sujet du droit de l'association.

Nous avons déjà établi que dans la notion d'association il faut comprendre aussi l'extension que comporte la participation des Etats membres à côté des Communautés. Mais si on se place sous l'angle de ces développements, il n'est pas nécessaire d'examiner tout ce qu'une telle participation peut créer dans le domaine des rapports entre l'ordre de l'association et l'ordre intérieur des Etats membres.

Si ces rapports sont complètement extérieurs aux Communautés, il n'existe pas d'éléments positifs qui pourraient servir de base à leur description. Mais une association aux Communautés Européennes signifie au moins que ces Communautés y participent aussi et même pour la plus grande et importante part de son contenu. Ce que la participation des Etats peut apporter en plus, ne peut être envisagé que s'il est manifesté par l'intermédiaire des Communautés, ou combiné à leur action parce qu'il la complète ou la facilite, à savoir s'il concerne les matières mentionnées dans les Traités, sur lesquelles les Communautés n'ont pas reçu de compétences étendues.



Si l'on tient compte non seulement des précédents des associations établies jusqu'à présent mais encore de tous les éléments qui permettent une discussion d'ensemble sur l'association (45), on peut soutenir que dans certains cas l'ordre juridique de l'association, du fait de sa place ou de ses rapports à l'égard de l'ordre juridique des Communautés, pourra être qualifié de « *paracommunautaire* ». Il s'agira de voir quels sont ses limites et ses éléments, et quelles formes d'association on peut classer dans cette catégorie. Mais de l'autre côté, il y aura une autre catégorie, pour laquelle ces éléments de parenté avec le régime des Communautés sont faibles ou n'existent pas. On ne pourra donc pas éviter de reconnaître qu'il existe des associations dont le régime n'est rien d'autre qu'une simple gestion d'un accord international. C'est par ce deuxième régime que nous allons commencer.

(45) *Supra*, Introduction.

§ 1. — Un régime de mise en œuvre et de gestion d'un accord international.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Dans la plupart des cas, l'accord d'association établit, quant au fond, un régime qui affecte les échanges entre la Communauté et l'associé. En dehors des engagements directs qui visent à une évolution certaine ou quasi certaine du régime des échanges au cours d'une certaine période effectuée au moyen d'automatismes, l'essence de l'association, en ce qui concerne les aspects qui intéressent le droit, se résume en l'existence d'institutions qui mettent en œuvre et gèrent les rapports établis par l'accord. Ces institutions ne s'érigent pas à un degré d'autonomie tel, qu'elles puissent former une entité propre encore que dépourvue de la personnalité internationale (46).

D'autre part, l'autonomie de l'ensemble du régime par rapport au régime des Communautés est délibérément très prononcée. Le fait que la Communauté est l'une des Parties ne provoque pas l'apparition d'éléments de pénétration du droit des Communautés dans l'association (47). Il explique seulement les procédures qui, à l'intérieur de chaque partenaire, précèdent ou suivent l'action des organes de l'association, afin de souligner justement leur séparation stricte.

Il en est donc comme si le régime qui concerne les échanges était établi entre deux Etats ou du moins entre deux entités fermement constituées.

Ces observations permettent de situer ce type d'association dans son cadre et avec sa portée véritable, sans se laisser troubler par la présence des Communautés et se lancer vers des constructions exagérées. Cette présence est une originalité (puisque aucune organisation internationale ne peut, en vertu de ses propres compétences, conclure des accords d'une portée semblable), mais elle n'entraîne que des conséquences mesurées.

Or, que penserait-on d'un régime instauré par accord international entre deux Etats, qui établirait un cadre d'action permanente des deux gouvernements, en vue de sa mise en œuvre progressive et de sa gestion ? Si aucune marge n'était laissée à une possibilité d'autonomie de ce cadre, les normes qui s'y formeraient ne seraient imprégnées par aucun principe particulier. On se trouverait devant une application et exécution normale des engagements assumés dans le Traité.

(46) *Supra*, p. 177 et *infra*, p. 318.

(47) Comme c'est le cas dans les régimes « paracommunautaires » (*infra*, pp. 195 et s.).

C'est à une conclusion analogue qu'on doit aboutir à propos de cette catégorie d'association. Il est vrai que la réalité n'est pas aussi claire; elle présente ou elle peut présenter des éléments intéressants qui incitent, à première vue, à douter qu'on se trouve dans le domaine du droit international classique. Tout effort de systématisation conduit forcément à une présentation un peu idéalisée. Mais tant que ces éléments ne sont pas aussi apparents et aussi nombreux pour donner un autre caractère à l'association, il n'y a pas de raison qu'on recherche d'autres présentations et qualifications.

Il y a lieu de dissiper encore un autre doute possible. Les accords d'association qu'on examine ici établissent un régime qui affecte profondément l'ensemble du commerce entre les parties contractantes; éventuellement ils prévoient une union douanière entre le Marché Commun et le marché associé. Ce régime d'ailleurs est mis en œuvre, du moins pour une grande partie, par une action continue, menée dans le cadre institutionnel instauré et non par l'activité de conférences internationales qui élaboreraient des projets de convention. Peut-on alors insister qu'on se trouve toujours devant une simple exécution des termes d'un traité ?

On doit admettre que l'instauration d'un cadre institutionnel muni d'un pouvoir de décision, est un procédé très répandu actuellement pour l'établissement des régimes d'intégration ou de coopération économique, dont l'évolution n'est initialement prévue que dans ses grandes lignes. Lorsque ce cadre est multilatéral, il s'érige d'habitude en organisation internationale. Dans un régime bilatéral, les engagements peuvent être assumés directement à la charge des deux Parties, sur un programme plus ou moins complet. Mais il n'en va pas de même lorsque les engagements initiaux sont trop généraux. Pour l'association aux Communautés cela s'explique encore par le fait que celles-ci ne sont pas une entité fermement constituée comme un Etat et parce qu'elles sont en cours d'évolution.

Il s'agit certes d'un trait important de l'association mais il n'y a qu'à le signaler. Quant à la particularité qui découlerait du fait que les rapports économiques sont affectés à un degré inhabituellement important, on ne doit pas perdre de vue que dans la ligne des idées de ce chapitre nous développons les aspects qui concernent le droit de l'association. La présentation de la notion de l'association dans une analyse de l'intégration ou de la coopération économique est certes intéressante (48), mais tant que les engagements assumés et les procédés juridiques prévus pour leur mise en œuvre ne font naître, dans le domaine du droit, aucune particularité inconnue du droit international classique, on peut maintenir la systématisation exposée.

(48) *Infra*, pp. 217 et s.

Il y a ceux enfin qui soutiennent que la seule présentation réaliste de ces problèmes, est celle qui se fait dans un esprit pragmatique et dans le cadre de ce qu'on appelle les relations internationales économiques ou, à la rigueur, le droit international économique. Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans le débat relatif au sens et au contenu de ces disciplines. On peut admettre qu'en effet elles facilitent la « présentation » d'une vue d'ensemble des problèmes de l'association. Mais, à partir du moment où l'on doit procéder à une systématisation et argumentation juridique, il est naturel de recourir aux notions du droit international.

L'étendue concevable du régime en question peut être située entre une limite supérieure et une limite inférieure. La première serait le contenu minimal d'un régime d'association paracommunautaire. La deuxième serait un régime de gestion d'un accord commercial. En effet, ce dernier peut comprendre l'établissement d'un cadre institutionnel, quoique rudimentaire, muni de certains pouvoirs, notamment du pouvoir d'augmenter les contingents tarifaires et éventuellement de décider sur d'autres matières. Or, si un tel accord était conclu, il n'y aurait pas de différence du point de vue des normes du droit qui seraient issues du régime de l'association et de celui de l'accord commercial, en dehors du fait que les premières porteraient sur plus de matières, et seraient tout probablement d'importance plus grande. Par conséquent, la distinction des deux régimes de gestion ne pourrait pas être recherchée dans une particularité quelconque du droit et des procédures de l'association, mais sur la différence du contenu de cette dernière par rapport au contenu de l'accord commercial. Et comme nous allons soutenir (49) que cette différence est une différence matérielle, il est évident qu'on se place sur un domaine de considérations extra-juridiques.

A. — L'AUTONOMIE RÉCIPROQUE DE L'ASSOCIATION ET DES COMMUNAUTÉS.

Le caractère essentiel de ce type d'association auquel sont liés aussi les caractères qu'on examinera par la suite, est l'autonomie réciproque du régime de l'association et des Communautés, qui a comme centre l'existence d'institutions propres à l'association.

Cette autonomie signifie que l'associé n'intervient pas dans le fonctionnement propre des Communautés et que celles-ci n'interviennent

(49) *Infra*, p. 295.

pas unilatéralement dans la gestion du régime d'association. Vu le caractère bilatéral de l'association, la conséquence en est que les seules normes valables en son sein sont les normes issues d'une décision unanime de son organe principal.

L'autonomie réciproque des Communautés et de l'association se manifeste par une séparation complète de leurs ordres juridiques, qui ne sont affectés qu'extérieurement, c'est-à-dire indirectement. Elle affecte notamment les aspects suivants, concernant les institutions de l'association et leur fonctionnement par rapport aux Communautés.

1. *Système institutionnel autonome.*

Dans les associations établies jusqu'à présent (50) les institutions de chaque régime sont formées et fonctionnent dans un cadre autonome par rapport aux institutions des Communautés Européennes. Il en est principalement ainsi pour le Conseil d'association qui est composé, quel que soit le nombre de ses membres, de deux Parties, d'une part de représentants du Conseil de la Communauté (cas des associations des E.A.M.A. et du Nigéria), ou de représentants du Conseil et des Etats membres de la Communauté (cas des associations de la Grèce et de la Turquie), et d'autre part de représentants de l'associé ou des associés (51) et qui statue du commun accord des deux Parties. De la même façon paritaire sont composés les organes subsidiaires créés par le Conseil d'association, notamment les Comités d'association.

En ce qui concerne la coopération interparlementaire, elle consiste en fait en une session annuelle jointe d'une commission du Parlement Européen avec une commission du Parlement de l'Etat associé, ou avec des représentants du Parlement de chaque Etat associé dans le cadre de l'association des E.A.M.A. C'est seulement dans cette dernière association que l'organisation des rapports interparlementaires était déterminée en vertu de la Convention constitutive, au titre de la création d'un organe parlementaire paritaire de l'association, la « Conférence Parlementaire d'Association » (52). Dans le cadre de

(50) Nous devons renvoyer à nos analyses relatives aux associations établies jusqu'à présent, *supra*, pp. 44, 54, 61, 75.

(51) Notons que dans le cadre de l'association entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni seule la Haute Autorité représente la Communauté. Cependant les questions pour lesquelles le Conseil des Ministres ou les Etats membres de la Communauté participent à l'application du Traité, font l'objet de réunions spéciales entre le Conseil des Ministres et le représentant britannique.

D'autre part, dans le cadre de l'association des E.A.M.A., les Etats membres de la Communauté participent éventuellement à l'exécution des décisions du Conseil d'association (*infra*, p. 191).

(52) En vertu du Règlement de cette Conférence les délégués du Parlement Européen sont d'un nombre égal aux représentants africains désignés à raison de trois par chaque Parlement des Etats associés.

l'association de la Grèce et de la Turquie, la coopération interparlementaire est simplement prévue dans l'Accord; elle a été réalisée en vertu de décisions des Conseils d'association (53), prises à la suite de résolutions du Parlement Européen et des Parlements des Etats associés (54), par la création d'une « Commission Parlementaire » au sein de chaque association (55).

Dans tous les cas le rôle de ces organes est analogue; ils ont fonction d'entendre un rapport d'activité soumis par le Conseil d'association. Cependant, seule la Conférence Parlementaire de l'association des E.A.M.A. a le pouvoir de voter des résolutions, et constitue un organe proprement dit; dans les deux autres cas les résolutions de la Commission Parlementaire ne s'extériorisent juridiquement que parce qu'elles sont reprises par les Parlements respectifs. Mais en pratique on peut aboutir aux mêmes procédures. De toute façon, cette coopération est extérieure au fonctionnement du Parlement Européen. Elle nécessite simplement une organisation de sa participation aux Commissions et à la Conférence (56).

Enfin le règlement des différends est confié aussi à un système autonome, indépendant de la Cour des Communautés (57).

2. La préparation, à l'intérieur de la Communauté, de la position commune vis-à-vis de l'associé.

Cette position se manifeste déjà au cours de la conclusion de l'accord d'association, notamment au cours des négociations (58) où les Six forment toujours une Partie; mais ceci concerne toutes les formes d'association et peut-être aussi l'adhésion.

Elle se manifeste aussi de plusieurs façons pendant la mise en œuvre et le fonctionnement du régime de l'association, surtout de l'association à caractère autonome. Les Six font toujours front commun vis-à-vis de l'associé; un partage strict s'effectue ainsi entre les deux Parties. Premièrement, en ce qui concerne la détermination de la position qui doit être suivie au sein du Conseil d'association et qui

(53) Décision n° I-63, du 5 avril 1963 (modifiée par décision 3-65) du Conseil d'association de la Grèce et décision n° I-65, du 17 septembre 1965 du Conseil d'association de la Turquie.

(54) Résolutions du Parlement Européen du 19 octobre 1962 et du 23 mars 1965 et du Parlement hellénique du 22 novembre 1962 et du 18 mai 1965; pour l'association turque, Résolution du Parlement Européen du 17 septembre 1965 et les décisions du 22 juin et du 14 juillet, respectivement de l'Assemblée Nationale et du Sénat turc.

(55) *Supra*, pp. 45 et 53.

(56) *Infra*, p. 237.

(57) *Infra*, p. 192.

(58) DUPUY, in *A.F.D.I.*, 1963, *op. cit.*, p. 792.

est arrêtée avant la discussion d'une question au sein de ce Conseil. C'est ainsi que les trois accords internes conclus entre les représentants des gouvernements des Six Etats membres pour l'application des accords d'association, c'est-à-dire des Accords d'Athènes (59) et d'Ankara (60) et de la Convention de Yaoundé (61), fixent en termes presque identiques la procédure à suivre entre les Six pour la détermination de la position commune au sein du Conseil d'association.

Ces accords font une distinction entre les questions qui, selon les dispositions du Traité C.E.E., relèvent de la politique commerciale, pour lesquelles les dispositions de ce Traité sont applicables, et les autres questions qui requièrent la décision unanime du Conseil après consultation de la Commission. On a soutenu (62) que dans le premier cas une décision des Sept gouvernements suffit pratiquement, tandis que dans le deuxième est requise une décision préalable des Six après consultation de la Commission. Il faut remarquer, premièrement, que la Commission doit nécessairement jouer un rôle dans le premier cas, puisqu'elle fait des « propositions » sur la politique commerciale (art. 113 du Traité C.E.E.) et ensuite que la majorité qualifiée remplace la règle des décisions unanimes du Conseil sur cette même matière, après la 2^e étape du Marché Commun (art. 114). De toute façon, il n'y a pas de raison de croire qu'une différence est établie entre les deux hypothèses quant à la nécessité d'une décision « préalable » des Six. Au contraire, la Déclaration d'intention relative à l'article 1^{er}, alinéa *a*, de l'Accord interne signé à Athènes — ainsi que la déclaration identique annexée à l'Accord interne signé à Ankara — précisent que la politique commerciale, dont il est question, est celle de la Communauté envers tous les pays tiers, y compris la Grèce (la Turquie). (Voir aussi les déclarations d'intention relatives à l'art. 5, annexées aux mêmes accords.)

D'autre part, la distinction entre questions de politique commerciale et autres questions, doit être effacée à la suite d'une modification des accords internes, qui doit intervenir à la fin de la deuxième étape du Marché Commun. La fixation de la position commune, s'adaptera alors aux procédures en vigueur à l'intérieur de la Communauté, qui seront régies en principe par la règle majoritaire. L'arrêt préalable de la position commune se justifie donc à cause de la différence des pro-

(59) 63/112/C.E.E., *J.O.*, du 18-2-1963, n° 26.

(60) 64/737/C.E.E., *J.O.*, du 29-1-1964, n° 217.

(61) 64/354/C.E.E., *J.O.*, du 11-6-1964, n° 93.

(62) Ricardo MONACO, *L'Accordo di Associazione tra la C.E.E. e la Grecia*, in « Rivista di Diritto Europeo », 1962.

cédures qui sont suivies au sein de la Communauté et au sein du Conseil d'association (63) bien que ceci ne soit pas tout à fait vrai qu'au début (64).

Mais le maintien de cette procédure pour les questions qui, à l'intérieur de la Communauté requièrent une décision unanime du Conseil, exprime clairement cette préoccupation qui concerne le fond de la question, d'arrêter une « position commune » préalablement à la discussion au sein du Conseil d'association. En d'autres termes, on a voulu faire jouer le facteur d'unité des Six membres de la Communauté (65). Les questions ne seront pas discutées entre sept, après réception éventuelle de l'avis de la Commission, car, dans cette hypothèse, l'associé aurait pu profiter des divergences de vues entre les Six.

Il est vrai, bien entendu, qu'on devait aussi tenir compte du fait que certaines questions relèvent de la compétence des Etats membres et non de la Communauté (66). Ceci est prévu pour les associations de la Grèce et de la Turquie. C'est pour cette raison que la décision préalable à la discussion du Conseil d'association est prise dans ce cas non par le Conseil des ministres de la Communauté, mais par les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil (article premier des deux accords internes). Mais ces arguments expliquent pourquoi les mécanismes correspondants du Traité C.E.E. n'ont pas été acceptés dès le début et dans toute leur étendue. Il y a en plus le fait que l'unanimité des Six ne se forme pas directement au sein du Conseil d'association, mais préalablement.

Deuxièmement, la position commune vis-à-vis de l'associé se manifeste en ce qui concerne les mécanismes qui règlent l'attitude des Six dans le cas où un Etat membre veut recourir aux clauses de sauvegarde ou à la procédure de règlement des litiges. Il s'agit, en général, de mécanismes qui soulignent le caractère bilatéral de l'association (67). Cependant ils ne concernent pas seulement le fonctionnement procédural de celle-ci mais aussi le fond des questions, sur lequel la position des Six doit être commune. Ainsi, selon l'article 4 de l'accord interne relatif à l'association grecque, si le Conseil d'association est amené à prendre position sur l'action d'un Etat qui a eu recours à certaines mesures de sauvegarde sur des matières qui ne

(63) Willy ALEXANDER, in *Revue Hellénique de Dr. Int.*, 1962, p. 31.

(64) OPPERMAN, *Die Assozierung Griechenlands mit der E.W.G.*, in « *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* », juin 1962, p. 506, qui soutient qu'il serait compliqué de suivre les procédures en vigueur pour les questions intérieures de la Communauté.

(65) R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 821 qui qualifie ce mécanisme d'attraction communautaire.

(66) Willy ALEXANDER, *op. cit.*, p. 31, note 29.

(67) *Infra*, p. 315.

relèvent pas de la compétence de la Communauté, la position présentée par la Communauté est celle de l'Etat membre intéressé, à moins que les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil, n'en décident autrement à l'unanimité.

Les trois accords internes précités (art. 4, 5 et 6 respectivement), prévoient la même attitude de la Communauté dans le cas où un Etat membre veut recourir à la procédure de règlement des différends. Déjà, l'article 67 de l'Accord d'Athènes prévoit que pour l'application de la procédure d'arbitrage, la Communauté et les Etats membres sont considérés comme une seule Partie au différend. Les accords internes ajoutent que sur les matières qui relèvent de la compétence des Etats, la position de la Communauté est celle de l'Etat membre intéressé sauf si l'on décide autrement. Bref, on ne va pas discuter le différend entre sept, ce qui pourrait donner lieu à des mutations de forces, dictées par le calcul de l'intérêt national.

On doit mentionner en plus que les différends nés entre Etats membres et Etats membres et institutions et relatifs à la Convention de Yaoundé, à ses annexes et aux Accords internes, sont soumis à la Cour de Justice des Communautés (art. 7 de l'Accord interne précité). Ces différends ne se lèvent pas contre les Etats associés, mais souvent ils doivent être relatifs à l'attitude de la Communauté et de chaque membre vis-à-vis des associés. Il se peut, par exemple, que la Communauté ou certains Etats critiquent l'attitude d'un Etat membre qui ne serait pas conforme aux engagements pris. Ceci est un différend intérieur pour les Six. Mais si l'on conteste ce que doit être l'attitude commune vis-à-vis d'un comportement des associés, le différend aurait pu et pourra se lever contre les associés, d'abord au sein du Conseil d'association et ensuite devant la Cour arbitrale. La procédure interne de la Communauté permet d'éviter que des divergences entre les Six, sur l'interprétation et l'application des textes, soient portées devant une tribune où les associés sont aussi présents.

3. La formulation, en règles internes de chaque Partie, des décisions du Conseil d'association.

L'élément premier qui est signalé par ceux qui ont commenté les accords d'association, est que l'organe de l'association prend des décisions qui ne sont pas directement applicables au sein des parties contractantes (68). Elles font l'objet, de la part des Communautés, d'actes pris par le Conseil de la C.E.E. (69).

(68) W. ALEXANDER, *op. cit.*, p. 35. OPPERMAN, *op. cit.*, p. 507. *Sociaal-Economische Wetgeving*, *op. cit.*, p. 154. MONACO, *op. cit.*, p. 236. G. VEDOVATO, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1964, p. 45.

(69) *Infra*, p. 190.

Cependant, si l'on se place sur un plan plus général, la question devient plus compliquée. Elle fait d'ailleurs partie du problème de l'applicabilité des accords d'association et des accords extérieurs en général, à l'intérieur de l'ordre juridique des Communautés. La complication devient plus grande du fait d'autres considérations : va-t-on transposer, en ce qui concerne l'ordre juridique des Communautés, le problème de la réception, déjà assez controversé en droit international public ? Quelle est la nouvelle difficulté si l'applicabilité concerne non seulement des traités, mais aussi des actes d'autres organisations internationales, ou encore les actes des organes qui, sans appartenir à une organisation, ont une activité normative analogue ? Enfin quel est le rapport de ce problème avec la question de la supranationalité ou le défaut de supranationalité ?

a) *Défaut de supranationalité.*

C'est par cette dernière question qu'on doit commencer, en essayant toujours de conclure sous l'angle particulier qu'on examine ici, à savoir l'autonomie. En effet, ceux qui font un parallélisme des Traités et de l'accord d'association remarquent qu'aucun élément de supranationalité ne caractérise ce dernier. La conséquence en serait que le Conseil d'association ne pourrait pas émettre des règlements directement applicables ou des décisions adressées aux individus.

On peut certes généraliser le caractère non supranational à toute association autonome concevable, du moins si l'on admet que l'indépendance à l'égard de tous les gouvernements, ou la règle majoritaire dans le fonctionnement des institutions, en sont des éléments indispensables qui manquent justement aux associations en cause. Quant à la conséquence, elle manifeste aussi un manque de supranationalité, mais logiquement ce manque n'exclut pas, *ipso facto*, l'applicabilité directe des normes de l'association, encore que cette applicabilité ne puisse pas avoir la même étendue que pour le droit communautaire.

b) *Applicabilité des accords extérieurs dans l'ordre juridique communautaire.*

En ce qui concerne ensuite l'applicabilité des accords extérieurs de la Communauté en général, on peut admettre la théorie de la primauté du droit international (70). Mais si pour les Etats ces accords doivent avoir le même effet que les traités conclus par eux, on doit examiner quel est le sens de cette primauté en ce qui concerne l'ordre juridique de la Communauté. On devrait ainsi admettre que toutes les institutions et la Cour aussi, peuvent appliquer l'accord directement, sans qu'il prenne forcément la forme d'un acte intérieur.

(70) PESCATORE, in *R.C.A.D.I.*, *op. cit.*, p. 125.

Cependant, il y a lieu de faire deux remarques : Premièrement, on ne peut pas transposer, en ce qui concerne l'ordre communautaire, tous les aspects de la question des rapports entre le droit international et le droit interne. Notamment l'accord extérieur conclu par une Communauté ne pourrait pas primer la Constitution de celle-ci (le Traité) d'où elle tire sa compétence externe. En ce qui concerne les accords où participent aussi les Etats, ils ne priment les Traités que si les modifications ont été régulièrement adoptées (71) ; il s'agit donc, dans ce cas là, de l'application de normes du droit communautaire.

Deuxièmement, pour ce qui est des rapports avec les normes dérivées des Communautés, on peut théoriquement accepter la primauté de l'accord extérieur, mais nous devons rappeler que la Cour n'a fonction de statuer que dans les cas prévus par les Traités et sur l'application ou la violation de leurs règles.

c) *Nécessités pratiques et « réception ».*

Si nous quittons le domaine théorique, on peut remarquer que dans les cas des associations actuelles, et du moins jusqu'à présent, il s'agit surtout de l'application des mesures tarifaires et contingentaires, par conséquent de l'exécution par les Etats membres des règles stipulées dans les accords et adoptées par les Conseils d'association.

Or, ces mesures doivent être décidées ensuite par le Conseil de la C.E.E. selon la procédure prévue aux accords internes. Bien entendu, sans parler de transformation en droit interne, on peut expliquer cette procédure par la nécessité de recours aux mesures d'exécution (ceci encore n'est pas tout à fait vrai puisque les décisions du Conseil d'association peuvent le plus souvent être détaillées). Encore l'intervention des actes propres à la C.E.E. répond à des besoins pratiques de publicité et notamment au fait que les administrations nationales reconnaîtraient sans confusion les actes qui émanent des institutions communautaires. Il est à noter, d'ailleurs, que lorsqu'une décision du Conseil d'association concerne des matières qui relèvent de la compétence des Etats membres, ce sont eux qui prennent les mesures d'exécution, sans qu'intervienne une décision des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil.

Cependant, dans la mesure encore où aux arguments pratiques précités on a ajouté que ces procédures s'imposent « car autrement les actes du Conseil d'association seraient supérieurs à ceux du Conseil de la Communauté » et qu'ainsi « l'Association se situerait plus haut que la Communauté », il est évident qu'on a eu recours à des raisonnements analogues à ceux qui concernent les rapports entre l'ordre international et l'ordre interne. C'est de ce point de vue seulement que

(71) *Supra*, p. 165.

le problème de la réception s'est, d'une certaine façon, manifesté dans le contexte de l'association. Mais pour la réception dans l'ordre juridique communautaire proprement dit (distingué des ordres juridiques nationaux) les éléments du débat ne sont pas, comme nous l'avons vu, tout à fait analogues.

d) *Clauses modifiantes et autonomie.*

Enfin, on doit signaler qu'une autre question présentée au moment de la conclusion des accords a été masquée sous le système de la transformation des règles de l'association en règles communautaires. C'est la question de savoir si les accords contiennent des clauses qui modifient le Traité, et si ces modifications sont effectivement apportées (72). La difficulté est évitée provisoirement dans la mesure où, l'association restant dans un cadre extérieur, le problème ne se posera qu'à l'occasion des actes que prendra progressivement le Conseil de la Communauté.

D'autre part, on n'évite pas totalement la difficulté en la transférant sur un autre plan, à savoir en faisant la distinction entre engagements assumés par la Communauté et engagements entrepris entre Etats membres (73), la deuxième formule couvrant ainsi l'hypothèse des clauses qui auraient nécessité une modification. En effet, dans l'application de l'accord, le cas des dispositions modifiantes peut affecter non seulement le partage entre compétences de la Communauté et compétences des Etats membres, mais aussi les procédures de l'action communautaire.

Cette analyse des problèmes juridiques de l'applicabilité des normes issues de l'association, démontre que théoriquement il n'est pas inconcevable que celles-ci s'appliquent directement au sein d'une association future, si la question des modifications des Traités et de l'habilitation de la Cour est spécifiquement réglée. Si donc cela a été exclu jusqu'à présent, on doit voir aussi, en dehors d'un souci de sécurité juridique, une volonté d'éviter toute immixtion du système de l'association à celui de la Communauté.

e) *Dispositions valables pour les associations actuelles.*

Les accords internes précités prévoient une procédure particulière que les Six doivent suivre pour l'application des accords d'association.

Pour l'application des accords d'association de la Grèce et de la Turquie, il est prévu que jusqu'à la fin (au plus tard) de la deuxième étape de transition du Marché Commun, les décisions prises par le Conseil d'association font l'objet, en vue de leur application, d'actes

(72) *Supra*, p. 166.

(73) DUPUY, in *A.F.D.I.*, 1963, p. 807.

pris par le Conseil des Ministres statuant à l'unanimité, après consultation de la Commission. Ces dispositions sont en recul par rapport aux procédures prévues dans les Traités (74). L'accord de l'association des E.A.M.A. fait pourtant certaines distinctions dont la plus importante concerne les questions touchant les échanges commerciaux et notamment l'élimination des droits de douanes et des restrictions quantitatives : les décisions y afférentes du Conseil d'association font l'objet d'actes du Conseil des Ministres prises selon les règles du Traité en matière de politique commerciale et d'action dans le cadre des organisations internationales (art. 21, al. 1^{er}). Pour les autres questions, l'unanimité est requise, la Commission étant soit « invitée à donner son avis » (cas des art. 27 et 34) soit « consultée » (tous les autres cas).

Il est à noter cependant que l'article 5 des accords internes relatifs aux associations grecque et turque, prévoit la modification de la disposition de l'article 2 des mêmes accords dans les mêmes conditions que pour les décisions de détermination de la position commune dont nous avons parlé (75). La déclaration interprétative relative à cet article, précise qu'il s'agira d'une modification ayant pour but d'adapter la procédure en cause aux procédures prévues par les Traités. Le choix de la fin de la deuxième étape de transition pour la modification de la procédure, s'explique du fait qu'après cette date, la plupart des décisions du Conseil des Ministres se transforment en décisions majoritaires.

Les accords internes précités prévoient encore que si une décision prise par le Conseil d'association concerne des matières qui relèvent de la compétence des Etats membres, ce sont eux qui prennent les mesures d'exécution nécessaires. Dans le cas des associations grecque et turque, il s'agit de décisions prises par un Conseil où sont représentés non seulement la Communauté mais aussi les gouvernements des Etats membres, dont la position a été préalablement établie par une décision au sein du Conseil. Il s'agit donc des décisions qui n'affectent à aucun stade — préparation, adoption, exécution — l'ordre juridique communautaire. Mais il n'en va pas tout à fait de même dans le cas de l'association des E.A.M.A. où seule la Communauté est représentée au sein du Conseil et où seuls les représentants de la Communauté arrêtent préalablement la position commune. La Communauté est donc habilitée à gérer des matières et à prendre des décisions qui pourraient relever de la compétence des Etats membres.

(74) V. Willy ALEXANDER, *op. cit.*, p. 35, qui cite l'exemple des règles de concurrence ; R. MONACO, justifie cette solution du fait que dans le régime de l'association, tout meut selon le principe de l'unanimité.

(75) *Supra*, p. 185.

Mais ces décisions ne se manifestent que dans le cadre de l'association puisqu'elles sont ensuite exécutées par les Etats; elles ne deviennent pas aussi, proprement parlant, du droit communautaire.

B. — L'AUTONOMIE DU MODE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS.

Dans les associations actuelles qui prévoient une procédure de règlement des différends (associations de la Grèce, des E.A.M.A. et du Nigéria), celle-ci est autonome par rapport au fonctionnement de la Cour des Communautés, à quelques exceptions près, d'importance moindre (76). Dans les deux premiers cas, cette procédure consiste en la désignation d'un arbitre par chaque Partie au différend, et d'un troisième arbitre par le Conseil. Dans le cas de l'association des E.A.M.A., le système est érigé en un organe juridictionnel préinstitué, la Cour Arbitrale de l'Association (art. 51, par. 1^{er}). La Cour, qui statue à la majorité est composée de 5 membres : un Président nommé par le Conseil d'association et quatre juges dont les deux sont nommés sur présentation du Conseil de la C.E.E. et les deux autres sur présentation des Etats associés. Théoriquement donc le pouvoir de nomination appartient au Conseil, ce qui implique que chaque Partie peut refuser la nomination de certaines personnalités présentées par l'autre. Deux suppléants sont nommés aussi, en plus des membres titulaires.

Il ressort de ce qui précède que la Cour Arbitrale présente, à première vue, les caractères d'une véritable Cour internationale (77). Mais cette conclusion ne semble pas exacte, car on doit se demander si l'existence d'un cadre permanent et même la nomination des juges *a priori*, suffit pour faire d'un organe arbitral une Cour au sens propre du terme. Il est certain, d'ailleurs, que les juges désignés comme membres de la Cour continueront à exercer leurs fonctions antérieures (78).

En ce qui concerne le règlement des litiges, notons, tout d'abord, que ceux-ci se réfèrent à l'interprétation et à l'application de l'accord d'association; bref, il s'agit soit de l'application ou de la non-application par l'une des Parties, soit des divergences d'interprétation qui empêchent le Conseil d'adopter une règle ou une mesure relative à l'application de l'accord. Etant donné que le Conseil statue à l'unanimité il n'y aurait pas de sens que ses actes fassent l'objet d'un recours.

(76) *Infra*, p. 240.

(77) Il s'agirait simplement du caractère préinstitué de cet organe, selon D. VIGNES, *Les organes arbitraux créés par les accords d'association*, in « Revue de Droit international et de droit comparé », 1964, p. 122.

(78) Fr. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 422. En effet jusqu'à présent, les membres désignés par la Communauté sont des juges de la Cour des Communautés.

D'autre part, à l'instar des procédures classiques, le Conseil d'association, comme institution principale intergouvernementale, sert de premier cadre pour résoudre le différend à l'amiable. Pour cette raison l'organe arbitral n'est pas un organe de conciliation. Son règlement sera un règlement juridique; mais on ne pourrait pas empêcher — et on souhaiterait même — qu'il puisse agir avec plus de souplesse à l'égard d'un texte qui ne fixe pas souvent des engagements très précis à la charge des Parties.

C. — LE ROLE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS
A L'ÉGARD DE L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION.

Ici, la question est différente. Il ne s'agit pas d'une fonction vis-à-vis de l'associé, mais d'une fonction concernant les rapports intra-communautaires. Comme les tribunaux, dans la plupart des pays, possèdent des compétences relatives à l'interprétation et l'application des traités internationaux, la Cour de Justice devait exercer des fonctions analogues à l'intérieur de l'ordre juridique des Communautés.

Il est intéressant de cerner la frontière de ces fonctions par rapport à ce qui concerne les relations avec l'associé.

Certains ont soutenu que la Cour des Communautés pourrait être saisie par des recours en carence concernant l'inaction du Conseil (79) et ensuite des recours relatifs aux mesures d'exécution des décisions du Conseil d'association (80). Une réponse générale au problème, valable pour toute association, n'est pas possible du fait que des dispositions spéciales peuvent prévoir une compétence de la Cour dans ce domaine. Il en est ainsi, pour l'association des pays africains et malgache. L'accord interne signé entre les Six et relatif aux mesures à prendre pour l'application de la Convention de Yaoundé, prévoit dans son article 7, la compétence de la Cour pour tous différends nés entre Etats membres ou un Etat membre et une institution de la Communauté et relatifs à cette Convention et à ses annexes.

Faut-il généraliser, et penser qu'il en va de même pour toute association? Il est plus logique de soutenir qu'il s'agisse d'une attribution de compétences complémentaires faites spécialement pour l'association en cause. Ceci signifie plutôt qu'à l'égard des droits et surtout des obligations prévus dans la Convention de Yaoundé, qui sont la suite des obligations que les Etats membres avaient en vertu

(79) PSAROS, *op. cit.*, p. 365, note, à propos de l'association grecque : si notamment le Conseil de la Communauté ne met pas en œuvre la procédure de l'article 67 de l'Accord dans le cas d'un manquement de la part de la Grèce à ses obligations.

(80) W. ALEXANDER, *op. cit.*, p. 41.

du Traité avant l'indépendance des pays africains, les Six ont voulu se lier entre eux d'une manière plus stricte selon les procédures intra-communautaires (81) (82).

Mais il est difficile de dire la même chose à l'égard des autres associations où une telle fonction de la Cour n'est pas stipulée. En effet, quant à l'inaction du Conseil, on peut remarquer que le recours en carence se fait, en vertu de l'article 175 du Traité C.E.E., seulement en cas de violation du Traité. On peut naturellement soutenir que si l'accord d'association était conclu conformément au Traité, il en devient une sorte de prolongement. Mais la Cour n'est pas garante de cet ordre. Il y a, certes, une action des Six préalable à l'action dans l'association, mais elle est liée à cette dernière, c'est-à-dire qu'elle concerne toujours les rapports avec l'associé. On doit refuser aussi la possibilité de recours, en cas de carence d'exécution des décisions du Conseil d'association. Elle peut recevoir cependant compétence en vertu d'un compromis, sur la base de l'article 182, puisqu'il s'agirait en effet d'un différend en connexité avec l'objet du Traité.

Par contre, lorsqu'il s'agit des mesures d'exécution de ces décisions, la Cour doit retrouver les compétences qu'elle a à l'intérieur des Communautés, en tant qu'elle n'affecte pas l'action de l'associé. La dissociation sera certes toujours difficile mais pas impossible.

Si le fondement de la compétence de la Cour est toujours les Traités, on ne doit pas croire que pour le fond c'est seulement en vertu d'eux qu'elle doit statuer. Dans ce cas, et si l'application de l'accord d'association affectait les rapports communautaires, il y aurait lieu à ce qu'elle fasse toujours prévaloir les Traités seulement (83). Mais elle doit tenir compte de l'accord d'association que la Communauté a régulièrement conclu. Il en va autrement cependant si cet accord contient de véritables modifications au Traité et si celles-ci n'y ont pas été régulièrement apportées (84).

(81) Selon Fr. LUCHAIRE, in *Rec. Penant*, 1963, p. 422, la compétence de la Cour découle du fait que les conventions d'association sont des « conventions d'application » du Traité comme l'indique l'article 136.

(82) D'ailleurs la participation des Six à la gestion de la Convention se fait, à l'égard de toutes les matières, par le Conseil de la Communauté et non par les représentants des gouvernements.

(83) Selon R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p. 820, la Cour serait un protecteur des dispositions des Traités contre toute contagion abusive de celles de l'Accord d'association.

(84) Voir *supra*, p. 165.

§ 2. — Un ordre juridique paracommunautaire.

On aurait pu employer le terme « paracommunautaire » pour un régime qui ressemblerait à celui des Communautés Européennes, notamment qui contiendrait plusieurs des éléments qui constituent la particularité du système communautaire (institutions indépendantes et supranationales, intégration des marchés et des économies), même s'il était situé complètement à l'extérieur des Communautés.

Mais tel n'est pas le sens dont nous voulons nous servir ici. Nous utilisons ce terme du fait que l'association constitue une participation particulière aux domaines d'activité des Communautés, ou qu'elle effectue une intégration particulière entre les Six et l'associé. L'associé est entraîné dans l'orbite des objectifs et de l'activité des Communautés dont il accepte, dans ses rapports avec les Six, plusieurs des méthodes et des procédures et ceci se reflète par un ensemble de rapports et de situations sur le plan institutionnel et juridique. C'est cette parenté — qui peut être une identité à certains égards — manifestée par des contacts étroits, entre l'ordre juridique des Communautés et l'ordre juridique de l'association, qui permet de qualifier ce dernier de paracommunautaire. Bien entendu, tout commence par le lien institutionnel qui sera établi entre l'associé et les Communautés; mais justement si ce lien n'implique pas un abandon de souveraineté qui constitue la particularité des Communautés Européennes, on ne sera pas empêché de qualifier de paracommunautaire un ordre juridique qui est caractérisé par une forte pénétration du droit des Communautés, effectuée par divers procédés et moyens.

A. — SES LIMITES.

a) *L'adhésion.* Comme telle on doit entendre, non seulement l'adhésion pure et simple, mais aussi celle que nous qualifions d'adhésion pour la raison que, effectuée sous le nom d'une association, elle impliquerait pour l'essentiel l'existence de la même source et des mêmes procédures de création du droit pour les Communautés et l'« association ».

Quant aux règlements particuliers qui seraient prévus pour une adhésion concrète, ce ne sont que des exceptions au régime général; ils ne constituent donc pas un « ordre juridique », qu'il vaudrait la peine de qualifier d'une manière ou d'une autre.

b) *L'uniformité du cadre juridique d'évolution de l'association.*

Cette limite va d'elle-même, mais on doit la signaler du fait des abus dans l'emploi de certains termes ou expressions. En effet, ce que

représente l'association, mais aussi ce que représentent les Communautés Européennes, n'est pas seulement le degré d'intégration réalisé jusqu'aujourd'hui, mais aussi ce qui sera ou pourra être réalisé dans l'avenir (85) du fait des engagements pris sous forme d'un programme et de la création d'un cadre qui réunit le pouvoir de mettre ce programme en œuvre. Là encore, il y a lieu de distinguer entre ce qui sera l'effet du jeu d'automatismes et ce qui sera le produit de l'action des institutions ou des gouvernements compétents. En admettant, cependant, que la règle soit le deuxième procédé, on doit au moins exiger, afin de rester sur un terrain solide, que la base de toute réflexion concernant le caractère du régime en cause soit un instrument de droit positif, à savoir l'accord d'association ou les Traités, ou les deux. En d'autres termes, on ne peut pas définir le régime d'une association concrète, en anticipant sur ce qui peut être le contenu d'un nouvel accord international. Par contre, il faut insister sur l'exigence d'un fondement positif qui est seulement l'uniformité du cadre juridique. Sur la base de celui-ci, la prévision d'une évolution peut donner lieu à une argumentation juridique valable qui ne pourra pas être qualifiée d'anticipation pure. Quant à la difficulté qui persiste aussi dans ce cadre, à savoir de prévoir une certaine évolution qui dépend de l'unanimité des gouvernements compétents, on peut remarquer que cette difficulté concerne surtout le contenu matériel de cette évolution. De toute façon, l'accord d'association contient déjà des indications qui peuvent faciliter la prévision, et l'emploi de terminologie différente (règle commune, harmonisation, rapprochement) détermine le but de l'engagement stipulé. Enfin, si l'engagement de principe sera ou non concrétisé par une règle précise et quel sera le contenu de cette dernière, il est légitime de l'ignorer. Mais on peut valablement essayer de définir le caractère de l'association, si son évolution est au moins virtuelle; jusqu'au point toujours, où cette virtualité découle de l'accord de base et du cadre mis sur pied par celui-ci.

Des malentendus peuvent avoir lieu du fait que ce même accord prévoit souvent une évolution qui doit être effectuée par une modification ou par un nouvel accord international. Mais de cette façon le cadre mis sur place par le premier accord est dépassé, et on a recours aux mêmes facteurs et autorités qui ont contribué à la naissance de l'accord.

(85) La force de la Communauté est mesurée dès maintenant, avant son parachèvement, d'après l'étalon convenant à l'œuvre parachevée, déclare le président W. Hallstein dans son allocution à la réunion commune de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen, tenue à Strasbourg le 12 juin 1964.

Ainsi, l'Accord d'Athènes prévoit, à l'article 72, la possibilité d'une adhésion de la Grèce à la C.E.E. On ne peut pas admettre que l'association est une « adhésion à terme » puisqu'on aura recours à la procédure d'adhésion, donc à un accord international. De même, l'essentiel des règles et des procédures de l'association turque, même si elles sont décidées à l'avance dans le cadre du Conseil d'association, n'entreront en vigueur qu'après l'adoption du Protocole additionnel. Celui-ci, en vertu de l'article 1^{er} du Protocole Provisoire annexé à l'Accord d'Ankara, peut être mis en vigueur après l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacune des Parties contractantes. Or, on ne peut pas définir le caractère de l'association turque en faisant référence au contenu qu'elle aura après la conclusion du Protocole additionnel.

Il n'en reste pas moins, que si l'on établit *a priori* cette nuance, on peut valablement essayer de prévoir le contenu de cette évolution. Il s'agira simplement de dire que l'association « aura » tel caractère après la conclusion de tel accord ou après l'adoption de telle modification. Ce serait le cas pour des modifications d'importance moindre par rapport à l'ensemble du régime, mais qui sont de nature à changer le caractère juridique de l'association (ex. l'admission de l'associé au sein de certains organes subsidiaires). De toute façon, même si l'on peut dire qu'il existe un engagement juridique — découlant d'un préaccord — de conclure tel accord ou de procéder à telle modification (86), ou si l'on peut soutenir que l'accomplissement de tel engagement requiert telle modification, on ne peut pas, à l'avance, donner à l'association le caractère qu'elle aurait après l'adoption de la règle en cause (87) (88).

c) Enfin, de l'autre côté de l'adhésion, il y a des limites minimales de l'ordre juridique paracommunautaire. Mais ses frontières ne touchent pas à l'accord commercial, comme c'est le cas pour la notion générale de l'association, mais à l'autre catégorie d'association, qui est caractérisée comme une gestion d'un accord international. Mais, étant donné que nous avons défini ce type d'association en fonction

(86) *Supra*, p. 57.

(87) *Supra*, p. 58.

(88) Il faut signaler la nuance, que du point de vue de la force d'une obligation assumée sur le plan international, les Communautés et les Six peuvent être considérés comme tenus d'apporter un changement à leur ordre intérieur, ou même à leurs textes constitutifs. (Il s'agit de la Constitution de l'une des Parties et non de l'accord lui-même.) Mais, même dans ce cas, pour la question qui nous concerne, il n'y a pas lieu de reconnaître un autre caractère à l'association avant que le changement en cause soit effectivement réalisé. On doit d'ailleurs tenir compte du fait que les Communautés ne peuvent modifier les Traités dont elles tirent leurs compétences, que dans les cas et sous les conditions prévues par ceux-ci (*supra*, p. 165).

du défaut des éléments qui donnent à l'ordre paracommunautaire son caractère propre, il faut précisément examiner quels sont ces éléments.

B. — SES ÉLÉMENTS.

On ne doit concevoir l'énumération des éléments qui va suivre ni comme exclusive, ni comme un minimum indispensable. Certains de ces éléments seront la manifestation de certaines formes d'association, tandis que d'autres seront présentés dans toutes les formes concevables. Enfin, quelques-uns peuvent être rencontrés dans ces formes d'association qui ne contiennent qu'un simple régime de gestion d'un accord international (89). C'est le nombre d'éléments et la fréquence de leur application réunis dans une forme d'association concrète qui nous permettra de dire que celle-ci constitue un ordre juridique paracommunautaire (90).

Les premiers éléments mentionnés ci-dessous seront rencontrés dans certaines formes d'association seulement.

1. *La participation aux institutions communautaires et l'identité des sources de droit.*

Un élément important du régime paracommunautaire, mais qui ne pourrait être trouvé que dans une association impliquant une forte intégration à la Communauté, serait la participation de l'associé aux institutions communautaires. Nous verrons dans quelle mesure ceci est concevable en théorie et en pratique (91). Ici il importe seulement de remarquer qu'une prétendue « participation », qui serait limitée à la discussion des matières portant uniquement sur l'association et suivant des procédures particulières (*veto* de l'associé), ne créerait pas, en ce qui concerne la provenance des règles de droit, aucune source de droit commune à la Communauté et à l'association et ne contribuerait pas, par conséquent, à la formation d'un ordre juridique paracommunautaire.

En ce qui concerne les formes qui impliqueraient une véritable participation, elles auraient comme effet que certaines règles auraient une provenance commune. Il ne s'agirait pas, bien entendu, des sources originaires du droit des Communautés (des Traités), puisque, dans

(89) *Supra*, p. 180.

(90) Dans un autre cadre, on suit le même raisonnement pour qualifier une organisation internationale de supranationale. La plupart des éléments qui servent de critère, se rencontrent séparément dans diverses organisations du type classique. C'est la multitude de critères réunis dans une seule organisation qui permet de lui reconnaître le caractère supranational (voir GUGGENHEIM, *op. cit.*).

(91) *Infra*, pp. 224 et s.

ce cas, on se trouverait en face d'une adhésion, mais des sources dérivées qui seraient dans certaines hypothèses des sources du droit de l'association aussi : d'une part dans l'hypothèse des décisions prises pour l'ensemble du Marché Commun élargi avec la participation de l'associé, d'autre part dans l'hypothèse des actes des organes consultatifs ou subsidiaires, auxquels l'associé serait organiquement intégré (92).

2. *L'applicabilité directe des règles de droit de l'association.*

Nous avons vu (93) que les procédures de transformation, ou au moins la formulation particulière du droit de l'association au sein de l'ordre juridique des Communautés, ne s'impose pas à cause de nécessités juridiques inéluctables, mais pour éviter toute immixtion éventuelle du régime de l'association dans l'ordre communautaire.

Il est concevable par conséquent, si les modifications appropriées sont apportées aux Traités, que les normes issues d'une association future soient directement valables au sein des Communautés. Pour l'hypothèse d'une participation aux organes de décision de la Communauté ceci serait même une condition minimale, puisque, si l'ordre juridique communautaire continuait à avoir des frontières avec l'ordre de l'association, celle-ci ne serait en fait qu'un cadre autonome et extérieur au fonctionnement des Communautés.

En ce qui concerne les associations qui possèdent un cadre autonome de prise de décisions, il est aussi concevable d'envisager une applicabilité directe des règles de l'association, sans pour autant atteindre toute l'étendue des principes qui sont valables à ce sujet à l'intérieur des Communautés Européennes.

Il paraîtrait, certes, déjà difficilement concevable que les actes dérivés des associations du type actuel, atteignent directement les entreprises du Marché Commun et de l'associé. Mais on pourrait concevoir que les décisions du Conseil d'association, sans passer par cette procédure de transformation de gros plan confiée au Conseil de la C.E.E. (94), soient destinées directement à l'attention des autorités nationales ou confiées pour la prise de mesures d'exécution aux institutions de la Communauté, mais qui agiraient chacune dans le cadre de sa compétence et selon les procédures des Traités. Enfin, il

(92) *Infra*, pp. 231, 237, 240.

(93) *Supra*, p. 187.

(94) D. PSAROS, *op. cit.*, p. 362, remarque que cette procédure garantit le respect des décisions du Conseil d'association (C.E.E.-Grèce) qui ne sont pas laissées à l'appréciation de chaque gouvernement membre, mais font l'objet de décisions du Conseil de la C.E.E.

est aussi concevable qu'elles prescrivent une action ou un rôle précis aux organes de la Communauté, qui seraient ainsi habilités par des compétences complémentaires.

3. *Le rôle d'un organe judiciaire.*

Une mention particulière devrait être faite de l'hypothèse d'une participation de l'associé à la Cour de Justice des Communautés Européennes et en général de l'attribution à cette Cour de compétences sur l'association (95). En fait, ce qui importe le plus dans cette question n'est pas tellement la technique institutionnelle de cette participation, mais le rôle dévolu en pareille hypothèse à la Cour, à l'égard de l'ordre juridique de l'association. Qu'on apporte un changement permanent à la composition de la Cour, qu'on fasse le choix des juges parmi les ressortissants du pays associé aussi, ou qu'on admette seulement un juge *ad hoc* pour les différends qui naissent du fonctionnement de l'association, l'indépendance de la Cour et la certitude d'une justice objective resteront les caractères prépondérants de cet organe. Beaucoup plus que pour tout autre organe, la participation de l'associé ne pourrait pas altérer ces caractères.

Mais il importe de voir quel serait son rôle. La Cour serait-elle le garant de l'ordre juridique de l'association comme elle l'est pour les Communautés ? Pourrait-elle être saisie séparément par chaque Partie, sans besoin de compromis ? Surtout, pourrait-elle être saisie directement par les institutions et encore plus par les entreprises et personnes privées ? Enfin, en dehors du domaine procédural, se laisserait-elle influencer par sa propre jurisprudence formée à propos des différends issus du fonctionnement des Communautés ? Autant de questions auxquelles on ne peut pas répondre d'une manière abstraite. Elles dépendent, non seulement de la composition de la Cour, mais surtout du degré d'intégration institutionnelle et juridique de l'associé et des Communautés, ce qui, à son tour, sera fonction du degré d'intégration économique. En effet, une véritable participation de l'associé aux institutions communautaires suppose que celles-ci soient soumises au principe de la légalité et au contrôle de la Cour, à l'égard de toute leur activité.

De toute façon, il ne semble pas possible qu'un tel rôle soit dévolu à la Cour, tant que l'association sera inscrite pour le reste dans un

(95) La toute première solution envisagée pour le règlement des litiges issus de l'association, consistait à les soumettre à la Cour des Communautés. Ce système, proposé par la Communauté au cours des négociations sur l'association grecque, ne fut pas accepté du côté hellénique.

cadre complètement autonome, sans intégration institutionnelle, et sans que d'autres personnes que les Etats soient sujets de son droit. La Cour peut, bien entendu, devenir le garant de cet ordre (il faudrait au moins qu'elle puisse être saisie séparément par chaque Partie), mais elle exercerait ainsi des fonctions complémentaires et séparées de celles qu'elle exerce à l'intérieur des Communautés. Ses moyens d'action et de travail seraient aussi différents.

C'est pour ces mêmes raisons qu'on ne peut pas prévoir le rôle d'un autre organe judiciaire qui serait admis à la place de la Cour des Communautés. Déjà, certes, ce serait un élément d'autonomie, mais si autant d'éléments, que ceux cités plus haut, étaient acceptés, il y aurait lieu de voir une ressemblance avec la Cour des Communautés, fort intéressante du point de vue qui nous concerne (96) (97).

4. *L'effacement partiel du partage entre les Six et l'associé.*

Nous avons vu que l'arrêt préalable de la « position commune » est un des caractères des associations établies jusqu'à présent. On peut se demander si cette solution rigoureuse ne peut pas être adoucie dans la pratique et aussi si d'autres associations ou formes d'association ne pourraient pas effacer partiellement ce partage entre les Six et l'associé.

La réponse à la première question dépend d'abord de la marge que la décision préalable du Conseil des Ministres laissera pour la discussion qui va suivre au sein du Conseil d'association; si cette marge est grande, il y a plus de chance qu'une coalition d'opinions se forme au sein du Conseil d'association, groupant l'associé et quelques Etats membres. D'ailleurs, la Commission de la C.E.E. participe aussi à ce Conseil. Sa position sera-t-elle nécessairement et strictement alignée sur l'intérêt des Six ? Il est à croire qu'elle tiendra compte aussi de l'intérêt général et peut-être lointain de la Communauté et de l'interprétation correcte des engagements assumés vis-à-vis de l'associé. Mais, pour une association à caractère autonome, on ne peut pas aller plus loin : sous ce dualisme procédural se cache le caractère bilatéral dont est imprégnée la conception même du lien que l'association a établi : ce qui est primordial, c'est l'intérêt de la Communauté à Six et pas de la Communauté élargie.

Mais il est douteux qu'il en soit toujours ainsi. Ce n'est pas la formulation différente des préambules des accords d'association qui

(96) Pour la question de l'influence de la jurisprudence de la Cour, voir *infra*, p. 210.

(97) Pour le rôle de la Cour dans les rapports intracommunautaires, voir *supra*, p. 193.

apportera un changement. Si les objectifs de l'association doivent être réalisés par les Six ou la Communauté d'une part et l'associé d'autre part et non par sept États d'une Communauté, c'est parce que la Communauté existe déjà. Mais c'est le degré d'intégration accepté par l'associé qui emmènera à une confrontation « à Sept » des problèmes à résoudre.

Dans tous les cas cependant, on peut distinguer un champ d'application de cette procédure à Sept, même si formellement la procédure de la position commune est en vigueur. C'est l'hypothèse de la recherche de la solution uniforme pour l'ensemble du Marché Commun élargi (98). En effet, aussi longtemps que l'on envisage la possibilité de solutions particulières pour l'association — parce que la Communauté a déjà résolu ces questions ou parce qu'elle tient à les résoudre seule — le caractère bilatéral et la position commune découlent d'eux-mêmes. Mais si, à cause de la nature du problème, du besoin et surtout de la volonté de recherche d'une solution commune ou d'une règle commune, on procède à cette recherche, la discussion à Sept va nécessairement s'engager.

Le type de cette discussion — en dehors du cas de participation institutionnelle valant pour l'ensemble du Marché Commun — sera la discussion préalable au sein du Conseil d'association ou des institutions communes. Un droit de veto de l'associé ne fera pas forcément éviter que les Six adoptent une position commune. Mais le besoin du consentement de l'associé les obligera, beaucoup plus que lorsqu'ils doivent se mettre d'accord sur une règle particulière pour l'association, à s'écarter de leur position rigide, ce qui aboutira à ce que la discussion s'effectuera en fait entre Sept.

C'est surtout la volonté de recherche d'une solution commune qui amènera à une discussion à Sept pour les questions qui ne sont pas encore résolues au sein des Communautés et qui viennent d'être posées en vue d'une réglementation. Nous rappelons l'hypothèse d'une association de la Grande-Bretagne et du problème de la définition d'une politique commune, notamment de la politique agricole. C'est de la volonté éventuelle d'arrêter des principes communs pour les Sept dans une question d'énorme importance, que la discussion s'établira entre Sept. En effet, les concessions ou les positions rigides de l'associé concernent des avantages et des charges de chacun des Six dans un sens et à un degré différents. Il s'agit donc d'un problème d'ensemble qu'il faut résoudre à Sept, si l'on veut établir des principes communs pour les Sept. On pourrait faire des remarques analogues dans l'hypothèse d'une association suisse et à l'égard de la politique des transports.

(98) *Infra*, pp. 232 et s.

Il résulte de ces réflexions que l'effacement partiel du partage entre les Six et l'associé, se fera en pratique (c'est-à-dire en dehors de la solution formelle) sous la pression des facteurs suivants :

— la volonté (ou la nécessité) de recherche d'une solution, voire d'une règle commune, valable pour l'ensemble du Marché Commun élargi;

— l'importance qu'a pour la Communauté la question en cause et l'association;

— l'existence de problèmes non résolus encore à l'intérieur de la Communauté ou affectant des secteurs non intégrés. En effet, ce dernier facteur va de soi-même et on en a eu l'occasion de le voir intervenir dans plusieurs questions : si le Marché Commun est déjà parfait, la réglementation de chaque domaine ou question présente déjà la position commune. Plus les Communautés se développeront et les Six se resserreront, plus ils affronteront comme une seule Partie leurs associés.

En ce qui concerne les formes d'association qui comportent une participation aux institutions — notamment au Conseil des ministres — mais qui se limite aux questions de l'association, peut-on au moins penser que cette « participation » n'aurait pas de sens si les Six formaient officiellement leur position commune avant de discuter avec l'associé. En fait, cependant, on ne pourra pas empêcher que cela se produise, et c'est seulement l'ensemble de l'intégration réalisée qui pourrait faire prévaloir l'intérêt de la Communauté élargie dans son ensemble. On peut croire que, dans une telle association, la recherche d'une solution ou de règles communes pour l'ensemble de l'espace élargi, sera stipulée et effectivement réalisée dans un grand nombre de questions importantes.

5. *Action commune vers l'extérieur.*

Dans le même cadre de l'effacement du partage entre les Six et l'associé, on devrait classer la possibilité de leur action commune vers l'extérieur. Les aspects « internes » de cette question dépendent principalement de la solution du problème plus vaste de la coordination des politiques commerciales des Parties (99). Bien que les hypothèses à considérer dépassent le cadre de la politique commerciale, c'est l'action conjointe pour la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux qui présenterait le plus grand intérêt.

Pour le moment, la pratique a fourni seulement des exemples de coopération à l'égard de grandes négociations internationales. Il en fut notamment ainsi au cours du Kennedy Round; « un contact per-

(99) *Infra*, pp. 271 et s.

manent sur place » a été maintenu entre les délégations de la Commission et de la Grèce (100) ; des informations ont été transmises aux E.A.M.A. sur l'attitude de la Communauté à l'égard des produits qui les intéressent (101).

Une mention particulière devrait être faite du Protocole N° 4 annexé à la Convention de Yaoundé, qui prévoit une coopération et des consultations concernant les intérêts réciproques des Parties, notamment à l'égard des produits tropicaux, « en vue d'entreprendre, d'un commun accord sur le plan international, les actions appropriées » pour résoudre les problèmes relatifs à ces questions. En vertu de cette disposition, des contacts et des réunions de consultations ont eu lieu entre représentants des associés et représentants des Etats membres de la Communauté et de la Commission, avant et au cours de la réunion du Conseil du Commerce et du Développement à New York (janvier-février 1966), ainsi que lors des travaux de l'U.N.C.T.A.D. sur le cacao à Genève et à New York (printemps 1966) en vue de la conclusion d'un accord international sur ce produit (102) ; il en fut de même au cours des travaux d'un groupe d'études de la F.A.O. sur les bananes à Rome (mars 1966).

Par contre la position commune de la C.E.E. et de l'associé ou des associés au sein du G.A.T.T., qui fut effectivement adoptée lors de la présentation de chaque accord d'association, ne constitue pas un exemple caractéristique d'action commune vers l'extérieur. En effet, la position commune au sein du G.A.T.T. découle des dispositions de celui-ci et de l'obligation qu'il met à la charge des Parties Contractantes signataires d'un accord. La preuve en est que d'autres associés peuvent présenter une position différente, ce qui fut manifesté avec éclat lors de l'examen de l'Accord d'Ankara.

6. Interprétation et renvoi.

Il s'agit de l'interprétation du droit qui est particulier pour l'association et non de celui qui serait valable simultanément pour l'ordre juridique des Communautés et pour celui de l'association. Il faut donc concevoir ce droit particulier comme celui qui ne résulte pas des mêmes textes ou actes que le droit des Communautés, même si, quant au fond, son contenu est semblable. Le problème de l'interprétation se pose ainsi aussi bien pour l'association à caractère autonome que pour celle qui implique une participation aux Communautés.

(100) 3° Rapport annuel sur l'activité du Conseil d'association, C.E.E.-Grèce, p. 22.

(101) 2° Rapport annuel du Conseil C.E.E.-E.A.M.A., point 102.

(102) 2° Rapport C.E.E.-E.A.M.A., points 105-109.

Mais le rôle de la Cour de Justice des Communautés, choisie éventuellement comme l'organe judiciaire de l'association, certes influera sur le degré de pénétration du droit communautaire dans l'interprétation du droit de l'association (103).

Or, le problème est justement là. Ce droit de l'association recevra-t-il une interprétation indépendante ou sera-t-il influencé par le droit des Communautés ? Le cas normal est celui d'une influence indirecte, comme nous le verrons plus loin. Mais on peut aussi examiner la possibilité d'une sorte d'action directe des Communautés sur l'interprétation du droit de l'association.

En premier lieu, pour ce qui est de l'interprétation officielle, il est évident que le régime de l'association ayant à sa base une source de droit particulière, l'interprétation ne peut provenir que de l'opinion concordante des deux Parties à l'accord en cause. Les Communautés seules n'ont pas le droit de procéder à une interprétation qui exprime quelque chose de plus que leur opinion ou leur volonté propre. Le concours de l'associé est nécessaire pour l'interprétation officielle des questions posées dans l'ordre juridique de l'association.

Mais le problème du rôle des Communautés se pose à cause du *renvoi* du droit de l'association au droit des Communautés et, en général, à des termes propres aux Communautés. La raison en est que les Traités et les actes des institutions des Communautés sont des sources indirectes du droit de l'association (104). Les Communautés agissant avant et après l'association dans le cadre de leurs compétences, celle-ci suit nécessairement — ne fût-ce que d'une manière autonome mais parallèle — le cours de l'évolution et le fonctionnement des Communautés. Mais le degré de l'intégration dans le système communautaire, qui diffère d'un accord d'association à l'autre, fait que ce renvoi est fréquent et important aux régimes qui réalisent une forte intégration et plus rare à ceux qui s'éloignent des méthodes communautaires d'intégration.

Le problème s'est déjà posé et a été discuté au sein du Comité et du Conseil d'association entre la Communauté et la Grèce. Il s'agissait de la revendication de la part de la Grèce des droits qu'elle tient du Protocole N° 10 (105). En effet, le paragraphe 3 de ce Protocole requiert l'accord du Conseil de l'association (donc de la Grèce), pour l'ouverture de contingents ou la suspension des droits de douane sur cinq produits (dont le tabac et les raisins secs) de la part des Etats membres de la Communauté, au profit de pays tiers *non associés à celle-ci*. Or, la Grèce voulait exercer ce droit à propos de la

(103) *Supra*, p. 200 et *infra*, p. 210.

(104) *Supra*, p. 168.

(105) *Infra*, p. 232.

conclusion de l'Accord d'Ankara, qui prévoit l'ouverture de la part des Etats membres de la Communauté de contingents tarifaires pour quatre produits (dont le tabac et les raisins secs) soumis au même droit de douane que celui appliqué sur les mêmes produits en provenance de la Grèce (106).

La Communauté a soutenu que l'Accord en cause était bien un accord d'association et que d'autre part, elle ne pouvait pas reconnaître à un pays non membre de la Communauté le droit de juger l'interprétation qu'elle donnait à l'article 238 du Traité C.E.E. (107). La Grèce soutenait pour sa part que l'Accord n'établissait pas un lien ayant le caractère d'une association, et notamment qu'il ne comprenait pas une réciprocité de droits et d'obligations, comme le prévoit l'article 238. D'autre part, si elle n'était pas compétente pour interpréter le Traité de Rome, elle aurait au moins ce droit à l'égard de l'Accord d'Athènes et notamment du Protocole N° 10, qui parle des pays « non associés à la Communauté » (108).

A notre avis, il s'agit d'un renvoi de l'Accord d'Athènes au Traité instituant la C.E.E. Le terme « pays associés » employé dans le Protocole N° 10 ne peut pas recevoir une application autonome. Il y a nécessairement renvoi aux dispositions du Traité C.E.E.

Comme pour tout renvoi, le problème se pose de savoir s'il se fait uniquement à un texte précis ou aussi au développement qu'il recevra par voie normative, ou bien encore à l'interprétation de l'ensemble des normes auquel il appartient.

Pour l'association en général on ne peut pas donner une réponse sans établir des distinctions et des nuances.

a) Les accords d'association font d'abord référence à des ensembles de normes des Communautés Européennes, dont on doit tenir compte lors de la réglementation des matières correspondantes au sein de l'association. Ces normes sont, soit des dispositions des Traités, soit des actes des institutions communautaires, prises en vertu de ces dispositions. Dans les deux cas, le droit de l'association se formera par

(106) Article 2 du Protocole n° 1 annexé à l'Accord.

(107) Voir Premier Rapport annuel sur l'activité du Conseil d'Association.

(108) La question n'a pas eu de suite, la Communauté n'ayant pas finalement cédé aux arguments grecs, mais un certain apaisement s'est produit du fait que les contingents ouverts ne dépassaient pas les limites fixées dans le Protocole 10, au-dessus desquelles la Grèce peut exercer son droit. Cependant l'article 4 du Protocole provisoire de l'Accord d'Ankara, ouvre au Conseil d'association la possibilité d'augmenter, à partir de la deuxième année qui suit l'entrée en vigueur de l'accord, les contingents tarifaires en question. L'affaire peut donc rebondir au sein des organes de l'association Communauté-Grèce.

ses organes propres, les normes en question étant simplement une source indirecte ou source d'inspiration de ce droit (109).

b) Ensuite, plusieurs dispositions relatives au régime des échanges se réfèrent à des règles précises des Traités, ou à des mesures et pratiques en vigueur à l'intérieur des Communautés. Il est évident que cette référence se fera dans une plus grande mesure, si l'association adopte le régime des échanges du Marché Commun, ou du moins la liberté de la circulation des produits. On pourra ainsi trouver des renvois dans tous les cas d'une association, mais c'est par le nombre de renvois que sera caractérisé un régime d'association paracommunautaire. En effet, si l'on veut réaliser une véritable intégration entre l'associé et les Six, l'association suivra étroitement l'action des Communautés, qui améliore constamment l'intégration des économies des Six pays membres.

Déjà la Convention de Yaoundé (art. 2, par. 1^{er}) accorde aux produits originaires des pays associés le bénéfice de l'élimination progressive des droits de douane, qui intervient entre les Etats membres, « conformément aux dispositions des articles 12 à 15 et 17 du Traité C.E.E., et aux décisions d'accélération du Marché Commun ». L'Accord d'Athènes se réfère aussi dans plusieurs cas au régime en vigueur entre les Etats membres de la Communauté. Ainsi, la Grèce doit adopter le « Tarif Douanier Commun » (art. 6 et 20 de l'Accord); « le droit de base sur lequel les réductions successives des droits de douane doivent être opérées est celui « prévu à l'article 14, paragraphe 1^{er} du Traité » et les droits de douane appliqués par les Etats membres vis-à-vis de la Grèce ne peuvent être inférieurs à « ceux qu'ils appliquent entre eux » (art. 14, par. 1^{er} et 5 de l'Accord); les interdictions d'introduire de nouvelles restrictions quantitatives à l'égard de la Grèce se limitent au niveau de libération « qu'ils ont consolidé entre eux »; les produits agricoles de l'article 32, paragraphe 2, sont ceux de l'Annexe II du Traité C.E.E.

Dans tous ces cas il y a un renvoi à des règles qui sont en vigueur à l'intérieur des Communautés, mais c'est une question d'espèce que de pouvoir affirmer si le renvoi se fait à une règle précise et fixe dont toute la teneur est connue au moment de la conclusion de l'accord d'association, ou à des règles dont le contenu évolue avec l'évolution du Marché Commun. Parfois il s'agit simplement de l'application de ces règles qui donne des effectifs, voire des chiffres différents, suivant le calendrier de la mise en œuvre du Marché Commun. Dans d'autres cas même, il s'agira pour les organes de l'association de constater un état de choses, à savoir les mesures effectivement appliquées

entre les Etats membres de la Communauté. Mais souvent il s'agira d'une règle ou d'une base qui peut être changée par la Communauté. Le Tarif Douanier Commun en est un exemple. Dans le cas de l'association de la Grèce, il ressort que l'associé doit suivre ces modifications, puisqu'il n'a pas le droit d'intervenir qu'en vertu du Protocole N° 10 (par. 1^{er}).

On peut certes croire qu'il n'en sera pas toujours ainsi. Mais tant que son intervention n'est pas expressément stipulée, le renvoi au régime des échanges intracommunautaires concernera en principe le contenu de ce régime tel qu'il est défini à chaque moment par les Communautés ou les Etats membres.

c) En dehors de ces exemples, où le renvoi consiste plutôt en la recherche d'un contenu matériel du régime des échanges, il y a des cas où un renvoi proprement dit se fait à des règles et à des notions en vigueur à l'intérieur de l'ordre juridique des Communautés. Ici encore le renvoi peut viser les règles des Traités telles quelles, ou telles qu'elles sont complétées par l'action normative des Communautés (110). Des contestations peuvent certes se produire concernant cette action. Bien que ce soit, en fin de compte, une question d'espèce, on peut dire qu'en principe le renvoi se fera aux règles des Traités telles qu'elles sont définies par des actes des institutions, si ces mêmes règles prévoient cette définition ou si elles doivent être concrétisées à cause de leur généralité.

Il est plus intéressant d'examiner s'il en va de même dans le cas d'une pratique communautaire sur certaines règles ou notions ou d'une interprétation juridique de leur contenu de la part de la Communauté qui affecte ainsi l'association. Le recours aux mesures de sauvegarde, celles prévues à l'article 108 ou celles prévues à l'article 226 du Traité C.E.E., peut notamment donner lieu dans les rapports entre les Etats membres de la Communauté, à la formation d'une pratique qui préciserait les conditions et l'étendue de ce recours. Dans les cas qu'on vient de citer, l'associé serait-il tenu d'accepter ces pratiques lorsqu'elles jouent à son égard ? Pourrait-il ensuite exiger que ces pratiques soient suivies (111) ?

(110) Certains exemples de l'Accord d'Athènes : art. 41 (objectifs de la politique agricole commune fixés à l'article 39 du Traité), 60, § 2 (mesures de sauvegarde en cas de déséquilibre de la balance des paiements, prises selon l'article 108 du Traité) 64, § 1 (coordination de politique commerciale vis-à-vis des pays tiers dans les domaines visés à l'article 113, § 1 du Traité) 68 (référence à l'article 226 du Traité, pour les mesures de sauvegarde).

(111) Il est à noter que dans le cas de l'article 68 de l'Accord d'Athènes, la Grèce aussi peut être autorisée à prendre les mesures prévues à l'article 226, § 1 du Traité C.E.E. Si ces mesures ne peuvent pas dépasser la pratique suivie entre

On doit répondre par l'affirmative et en général on doit accepter la même solution pour l'interprétation qui a été donnée à certaines notions par des procédés propres aux Communautés (interprétation judiciaire, directive, pratique, etc.) et même par ce qu'on pourrait qualifier d'interprétation officielle de la part de la Communauté, dans la mesure où il n'existe pas d'autres moyens d'interprétation. Pourvu que, dans tous les cas, l'interprétation soit donnée avant que la question soit née au sein de l'association. Bref, cette interprétation ne peut pas se faire *ad hoc* pour la question contestée.

En effet, le problème de l'interprétation se pose logiquement en premier lieu au sein de l'association. Si l'on constate qu'il y a renvoi à une règle ou à une notion du droit des Communautés, on doit rechercher objectivement le sens qu'elle a ou qu'elle a reçu à l'intérieur de l'ordre juridique des Communautés, sans pour autant se remettre à une simple déclaration de ces dernières. De cette manière, on n'admet pas une ingérence de l'associé à l'action des Communautés, puisque finalement cette recherche objective du sens des règles ou des notions se limitera dans la mesure du possible. Si une notion ou une règle relative à une action des Communautés reçoit une interprétation pour la première fois du fait de sa première application, manifestement c'est à cette interprétation qu'on doit se remettre au sein de l'association où la question se pose au même moment.

C'est en appliquant ces idées qu'on peut donner une réponse à la question du sens du terme « pays associés » qui s'est soulevée dans les circonstances précitées. L'Accord d'Athènes utilise un terme qui n'est pas encore défini au sein de la Communauté. Il est certain que les Parties ont voulu renvoyer au sens que le terme a dans le Traité C.E.E. Naturellement, dans la mesure où se pose un problème de « politique d'association », la Communauté est seule compétente pour la définir. Tant qu'elle n'est pas définie, chaque accord d'association ajoute un précédent à une pratique. A cette pratique d'association (si l'on peut parler de pratique) on doit juxtaposer la pratique et la définition des « accords commerciaux » conclus par la Communauté avec des pays tiers (112). On aurait ainsi certains éléments d'une recherche objective du sens que le terme « pays associés » a acquis à l'intérieur des Communautés. Il est vrai que par chaque accord d'association, vu leur nombre limité, la Communauté manifeste sa politique contractuelle d'association. Pourtant, il n'y a pas d'intervention dans cette action, mais une interprétation de son sens qui

les Etats membres de la Communauté, cela signifie que la Grèce est liée par cette interprétation qui a précisé le contenu des mesures de sauvegarde (mais voir *infra*, p. 213).

(112) *Infra*, p. 293.

peut être différent de ce que l'emploi d'un terme laisse croire. Si cette interprétation prouvait que l'action en cause ne crée pas un accord d'association, la voie serait ouverte pour l'exercice des droits du premier associé dans le cadre de son association (113) (114).

Du point de vue de la terminologie juridique, il est souvent difficile, comme il ressort déjà des remarques préexposées, de parler de renvoi et de recherche objective du sens d'une notion qui concerne l'action de six ministres et se remet en fin de compte à leur volonté. De toute façon, la plupart du temps, cette action sera manifestée par des actes intérieurs ou internationaux, qui, par leur publicité, seront portés à la connaissance d'une audience qui dépasse l'ordre juridique des Communautés. En partie d'ailleurs, ceci est vrai même pour les déclarations interprétatives. Mais la recherche objective devient déjà plus facile lorsque l'interprétation en cause est issue par des actes des organes indépendants des Communautés, notamment des Exécutifs.

Une place particulière devrait être faite aux décisions de la Cour de Justice des Communautés : le droit ainsi interprété serait aisément accepté en cas de renvoi du régime de l'association. Et dans le cas où le problème de l'interprétation conduirait à la mise sur pied de la procédure arbitrale ou judiciaire de l'association, on se trouverait devant une application, de la part de l'organe juridictionnel de cette dernière, des solutions données par la Cour de Justice des Communautés. Il s'agirait toujours, bien entendu, de renvoi et non de l'influence de la jurisprudence de la Cour, dont nous parlerons dans ce qui suit.

7. Influence des solutions acquises au sein des Communautés et de la jurisprudence de la Cour.

Nous examinons, ici, la manifestation de cette influence dans les cas où l'action de l'associé n'est pas liée à celle des Communautés et où, en plus, il n'y a pas de référence expresse au droit des Communautés. La condition en serait que pour le fond, la même règle comprise dans les Traités a été adoptée, voire répétée, dans l'accord d'association. Or, la définition ou le développement de la règle par les organes des Communautés n'influeraient-ils pas sur la définition de la règle correspondante du régime de l'association ? Cette influence

(113) Il est évident que pour le fond la réponse concrète dépend de la notion d'association en général et du caractère de l'Accord d'Ankara en particulier. Voir *supra*, pp. 58, 195 et *infra*, p. 313.

(114) La question soulevée est d'ailleurs particulière puisque l'exercice des droits de l'associé concernait l'action même de la Communauté. Mais, sur un plan pratique, s'il ne pouvait pas empêcher la conclusion de l'accord, il pourrait au moins obtenir des compensations.

est normale, mais elle dépend non seulement du degré d'intégration que l'associé a accepté dans l'accord (les objectifs de l'association étant analogues à ceux des Traités), mais aussi du degré d'intégration qu'il voudra accepter. On ne doit pas oublier, en effet, que souvent le système de l'association est choisi pour servir à cette fin, que les solutions puissent être particulières pour l'associé, même si grosso modo les principes et les règles générales sont les mêmes. Mais si ces raisons particulières ne sont pas en cause, on comprend aisément qu'une définition ou précision objective sur le sens d'une règle, donnée notamment par l'Exécutif, influencerait sur la solution qu'on voudrait adopter dans le cadre de l'association (par exemple la définition des mauvaises ententes et des règles de concurrence en général).

En ce qui concerne l'influence de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, la moindre affirmation doit être avancée avec beaucoup de précaution. Cette question doit être envisagée aussi bien dans le cas de l'existence d'organes juridictionnels particuliers pour l'association, que dans le cas où la Cour est aussi l'organe juridictionnel de l'association. Même dans ce cas, en effet, son rôle pourrait être différent.

On peut, certes, penser qu'une association qui réalise une large intégration économique et qui comprend une participation de l'associé à toutes les institutions des Communautés, aurait pour effet — ce qui pourrait d'ailleurs être précisé par des dispositions du statut — que la Cour, organe commun pour les Communautés et pour l'association, statue dans un cas et dans l'autre, dans la même continuité de pensée et de décision.

En général, cependant, les choses ne pourront pas être exactement ainsi. D'abord une condition nécessaire à toute question d'influence de la jurisprudence est que les objectifs et les règles de l'association soient identiques à ceux sur lesquels la Cour a statué à l'intérieur des Communautés. Ensuite, on doit remarquer qu'une partie de la jurisprudence de la Cour ne fait que marquer la ligne de partage des compétences de la Communauté et des Etats membres et le caractère indépendant, voire supranational, des Communautés Européennes. Il est évident que cette jurisprudence n'aura pas d'analogie dans le régime d'association, sauf dans les cas où les solutions institutionnelles adoptées l'apparentent plutôt à une adhésion.

On peut penser que pratiquement l'influence de la jurisprudence de la Cour se fera surtout en ce qui concerne le droit économique, notamment en ce qui concerne les règles qui établissent et complètent l'union douanière. Si ces règles se trouvent aussi à la base de l'association, leur interprétation est naturellement intéressante pour l'association (droit de l'établissement et de la concurrence, ententes, aides,

monopoles, etc.). On peut donc attendre qu'elle soit suivie dans des cas analogues issus de l'association, soit par l'organe juridictionnel propre de celle-ci, soit par la Cour des Communautés qui statuerait pour l'association. Mais on peut attendre aussi que cette Cour ne suive pas sa propre jurisprudence quand elle doit statuer sur des questions issues de régimes dont les objets ou les mécanismes seraient différents de ceux de la Communauté.

D'autre part une préoccupation connexe s'est déjà manifestée à l'égard de la perspective du fonctionnement des associations, notamment au cours des négociations sur l'association autrichienne. L'organe arbitral particulier pourrait adopter une jurisprudence différente de celle de la Cour des Communautés sur les mêmes règles de fond (concurrence, ententes, etc.). Des disparités entre les deux régimes pourraient être ainsi créées.

8. Liaison directe à certains mécanismes communs.

Il se peut que certains mécanismes des Communautés soient directement valables pour une association aux institutions autonomes. Bien que ces hypothèses soient mieux concevables si elles résultaient d'une participation institutionnelle limitée, elles peuvent être présentées en dehors de tout lien organique de l'associé avec les institutions des Communautés (115). Des procédures d'intervention concernant les prix, l'absorption des excédents agricoles, la reconversion et la rééducation de la main-d'œuvre et en général diverses opérations ou mécanismes concrets peuvent être mis en œuvre à l'égard de l'associé par l'Exécutif ou par des organes subsidiaires présentant un caractère indépendant. En fait il s'agira, dans la plupart des hypothèses, d'une soumission de l'associé aux mécanismes communautaires.

On doit citer en premier lieu — bien qu'il ne constitue pas une application caractéristique — l'accès de l'associé à la Banque Européenne d'Investissement. Dans le cadre de l'association des E.A.M.A. (titre II de la Convention) et de l'association de la Turquie (Protocole financier annexé à l'Accord d'Ankara), cet accès concerne le montant des prêts consentis par les Six et se fait par conséquent dans la marge de ces sommes; il en est de même pour le montant des prêts consentis en faveur de la Grèce (Accord interne aux Six relatif au Protocole N° 19).

Mais par une déclaration d'intention annexée à l'Accord d'Athènes, les Etats membres de la Communauté « conscients de l'importance

(115) Le 1^{er} Rapport du Parlement Européen sur la recommandation de la Commission interparlementaire C.E.E.-Grèce parle « d'utilisation » par la Grèce des mécanismes de la politique agricole commune.

pour le développement de l'économie hellénique d'une continuité dans le financement extérieur de la Grèce », se déclarent prêts à examiner dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de l'Accord la question de l'accès de la Grèce à la B.E.I. Il s'agit donc d'une promesse d'un accès général qui éviterait non seulement la nécessité d'un mandat spécial de la part des Six (116), mais aussi le besoin de conclusion d'accords entre les Six et la Grèce. Mais il n'est pas exclu qu'après l'utilisation de la première aide financière (117), d'autres solutions ne soient préférées, notamment l'octroi de prêts supplémentaires en vertu d'un nouvel accord.

L'accès direct et indépendant de montant préfixé, de l'associé à la B.E.I., qui peut être surtout envisagé dans le cadre de l'association autrichienne, aurait comme effet que l'organisme prêteur de la Communauté financerait indistinctement l'ensemble du Marché Commun élargi.

Une mention particulière doit être réservée aux mécanismes de recours aux clauses de sauvegarde. Ce recours, dans les rapports entre les Six et l'associé, donnera-t-il lieu à une consultation ou à une autorisation préalable ? La question peut être envisagée aussi bien à l'égard des mesures de sauvegarde auxquelles on recourt pour faire face à des « difficultés ou menaces graves de difficultés dans la balance des paiements » (art. 108 du Traité C.E.E.) qu'à l'égard de celles prévues en cas de difficultés graves dans un secteur économique ou qui peuvent altérer gravement une situation économique régionale (art. 226 du Traité).

En ce qui concerne les premières, l'article 60 (par. 1^{er}) de l'Accord d'Athènes fixe une procédure semblable entre les Six et la Grèce. « En cas de difficulté ou de menace grave dans la balance des paiements de la Grèce..., le Conseil d'association procède sans délai à un examen de la situation...; il « indique » les mesures dont il « recommande » l'adoption (118). D'ailleurs, en vertu du deuxième alinéa de ce paragraphe, si l'action entreprise par la Grèce et les mesures suggérées par le Conseil ne suffisent pas à aplanir les difficultés, la Grèce peut pren-

(116) Nous avons vu (*supra*, p. 43) que la B.E.I. a demandé aux Etats membres un mandat qui lui garantisse la première tranche des prêts qu'elle accorderait à la Grèce.

(117) Pour le moment la Grèce a naturellement intérêt à utiliser le montant de l'aide et à profiter de la bonification partielle des intérêts.

(118) La question n'étant pas de celles pour lesquelles, en vertu de l'Accord interne des Six, les procédures des Traités devraient être suivies, la Commission, du moins jusqu'à la fin de la deuxième étape du Marché Commun, devra être seulement consultée. Mais si elle ne peut pas jouer le rôle important que lui confie l'article 108, en pratique l'influence de ses recommandations sera très grande, sans qu'elle puisse pour autant « autoriser » les mesures de sauvegarde, dans les conditions du § 3 de cet article.

dre, à titre conservatoire, les mesures de sauvegarde nécessaires. Cet alinéa ne correspond pas exactement à l'article 109 du Traité, dont l'application suppose des conditions plus rigoureuses, notamment l'avènement d'une « crise soudaine dans la balance des paiements » et le défaut de décision immédiate du Conseil des ministres. Dans le cadre de l'association grecque, les mesures seront certes prises à titre conservatoire, mais les conditions de ce recours correspondent plutôt à celles du paragraphe 3 de l'article 108, à la constatation desquelles c'est la Commission qui « autorise » l'Etat en difficulté à prendre les mesures nécessaires. De toute façon, on doit admettre que dans le cadre de l'association grecque et en vertu du premier paragraphe de l'article 60, le recours de l'associé aux mesures de sauvegarde requiert en premier lieu non seulement des consultations, mais encore une décision qui aura la forme d'une autorisation. Bien entendu, le Conseil « recommande » ces mesures et si la Grèce a déjà pris des mesures de sauvegarde, celles que le Conseil peut indiquer comme compatibles dépendent aussi de son consentement. Mais en général, la rédaction de la disposition et la comparaison avec l'alinéa suivant montrent que le Conseil intervient pour « fixer » les mesures que la Grèce doit prendre. D'ailleurs, il peut aussi indiquer des mesures ou des actions que les Etats membres doivent prendre, notamment l'octroi de crédit. L'associé est donc lié aux mêmes mécanismes que ceux qui sont en vigueur entre les Six.

Il n'en va pas de même de l'autre côté, c'est-à-dire en cas de difficultés dans la balance des paiements d'un Etat membre. En vertu du paragraphe 2 de l'article 60, les institutions de la Communauté engagent la procédure prévue à l'article 108 du Traité C.E.E., c'est-à-dire qu'il y a une décision du Conseil des ministres ou une autorisation de la part de la Commission. Le Conseil de l'association doit simplement être « informé » des mesures de sauvegarde qui affectent les échanges et les paiements entre la Communauté et la Grèce.

Cette procédure s'explique parce que les mesures en cause affecteront aussi les échanges et les paiements entre les Etats membres. En effet, souvent les difficultés ou le danger dont il est question se présentent d'une façon générale dans le domaine financier, sans qu'on soit toujours capable de dire où se situe leur cause. Il n'est pas exclu, toutefois, que des mesures individualisées soient prises et qu'elles visent uniquement l'associé (119). Et il n'en reste pas moins que l'associé est simplement « informé », tandis que ses obligations sont plus rigoureuses.

(119) Quoique simplement théoriques en période de convertibilité, ces hypothèses ne sont pas à exclure. On peut songer par exemple, à des disparités provoquées à travers le marché financier autrichien, pour ce qui est de l'association de l'Autriche.

En ce qui concerne les mesures de sauvegarde de l'article 226 du Traité, leur mécanisme est étendu à l'association grecque en vertu de l'article 68 de l'Accord d'Athènes. Pour l'application de l'article 226, la Grèce est assimilée à un Etat membre. Ceci veut dire qu'il n'y aura pas de discrimination vis-à-vis de l'associé relativement aux mesures de sauvegarde les plus appropriées dans les circonstances (120). Naturellement, il y a une discrimination inhérente au sens même des mesures de sauvegarde. Mais la non-discrimination doit être conçue ici sous la forme de la fixation objective de ces mesures par la Commission. Bref, la Communauté ne prendra pas sans autre la position du pays demandeur, et celui-ci devra se conformer aux prescriptions de la Commission. Ici encore, la Grèce est simplement consultée au sein du Conseil d'association, préalablement à l'autorisation des mesures de sauvegarde, qui est accordée par la Commission en faveur d'un Etat membre. Dans le cas où les exportations grecques provoquent des perturbations graves dans un secteur de l'activité économique, c'est l'Etat menacé qui prendra, en fin de compte, les mesures autorisées par la Commission, conformément au principe de l'article 226 (121).

De son côté, la Grèce peut, dans les mêmes circonstances, être « autorisée » à prendre les mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du Marché Commun, après consultation au sein du Conseil d'association. On doit se demander pourquoi on parle d'autorisation, puisque ce sont seulement des consultations qui ont lieu au sein du Conseil. On pourrait soutenir que la Commission pourrait ici avoir une action objective et proposer les mesures nécessaires. De toute façon, on ne peut pas conclure que la Grèce est mise sur un pied d'inégalité par rapport aux pouvoirs des Etats membres vis-à-vis d'elle.

(120) Dans ce sens, N. GAZIS, *op. cit.*, p. 137.

(121) Mais l'adoption de ce principe a été vivement débattue au cours des négociations de l'Accord d'Athènes (Voir N. GAZIS, *op. cit.*, p. 136). L'Italie demandait notamment que les mesures puissent être prises par la Communauté après demande de n'importe quel Etat membre. L'intérêt de cette position est évident. Il vise à protéger les exportations agricoles de l'Italie (principalement vers l'Allemagne). L'article 226 ne suffit pas à cette fin, puisqu'il ne s'agirait pas de sauvegarder le marché italien.

Finalement un compromis est intervenu. Le principe de l'article 68 reste, que la Grèce est assimilée à un Etat membre. Mais dans un Protocole n° 18, la thèse italienne a été admise en ce qui concerne les agrumes, les raisins frais et les pêches, si les exportations grecques de ces produits dépassent certains volumes : pratiquement donc, la Commission n'autorise pas dans ce cas les mesures de sauvegarde mais elle ordonne leur adoption. D'autre part, pour apaiser les inquiétudes de l'Italie, en ce qui concerne son propre marché, la Commission l'a assurée par une déclaration dont le Conseil a pris acte, qu'elle est disposée dès à présent de l'autoriser à se prévaloir de l'article 226 pour les olives et l'huile d'olives.

Mais cette procédure est valable pendant la période de transition, qui est celle du Marché Commun et non celle de l'association (éventuellement plus grande). Après sa fin, la Grèce, comme les Etats membres, ne pourra pas recourir à des mesures de sauvegarde. On peut seulement proroger l'applicabilité des mesures prises, mais avec le consentement de la Communauté (122).

Si l'on examine maintenant l'association des pays africains et malgache, on constate que les membres de la Communauté, en suivant la procédure intérieure de celle-ci, aussi bien que chaque associé séparément, peuvent recourir aux mesures de sauvegarde nécessaires pour parer aux perturbations sérieuses produites dans un secteur économique, ou compromettant leur stabilité financière extérieure, par dérogation aux dispositions relatives à la libération tarifaire et contingentaire (art. 13 de la Convention de Yaoundé) (123). Ces mesures sont simplement « notifiées » au Conseil d'association. On doit ajouter que ces mesures ne sont pas le seul moyen de protection que possèdent les associés; ils peuvent aussi maintenir ou établir des droits de douane et des restrictions quantitatives qui répondent aux nécessités de leur développement ou de leur industrialisation, ou qui ont pour but d'alimenter leur budget (124). Il est évident que dans une certaine mesure, ces possibilités s'entre-croisent avec celles des mesures de sauvegarde.



Les considérations qu'on vient d'exposer sur ces mécanismes particuliers ne portent pas strictement parlant sur le droit de l'association, à l'exception des hypothèses où l'intervention d'un organe communautaire se manifeste par des actes portant réglementation d'une matière et ayant un intérêt pour les classifications que nous avons faites. Mais le mécanisme des mesures de sauvegarde est très caractéristique de la liaison directe qui peut unir, à certains égards, l'associé et les Six. La différence à ce sujet entre l'association grecque et

(122) En effet, les mesures de sauvegarde qui concernent les relations mutuelles de la Communauté et de la Grèce peuvent être maintenues par « décisions du Conseil d'association, même après la période transitoire du Marché Commun ». Ceci n'est pas possible dans les relations entre Etats membres.

(123) Il est à noter que cet article renvoie aux dispositions qui règlent la libération des échanges des produits (art. 2 et 5 pour la Communauté, 3, § 2, al. 1 et 6, §§ 1, 2 et 4 pour les associés) et ne parle pas des mesures qui affecteraient les paiements, bien que le danger puisse aussi porter sur la « stabilité financière extérieure ». La raison en est que les paiements ne seront libérés que dans les limites des articles 35, 36 de la Convention.

(124) *Supra*, p. 71.

celle des pays africains et malgache est frappante (125). Tandis que l'action de ces derniers est pratiquement indépendante, la Grèce est liée aux procédures communautaires, surtout en ce qui concerne les mesures de l'article 226 du Traité.

*9. L'identité du contenu des règles de fond
des Communautés et des règles de fond de l'association.*

Certains critères exposés jusqu'ici concernent les formes d'association qui impliquent une intégration institutionnelle de l'associé aux Communautés et dont on n'a encore eu aucune application. De ce fait, on réduirait en partie l'intérêt de cette distinction entre un ordre juridique paracommunautaire et un régime de gestion d'un accord international, si l'on classait dans cette deuxième catégorie tous les exemples actuels d'association aux Communautés Européennes. Ce sera justement l'objet de notre effort, dans ce qui suit, de démontrer qu'une association, comme l'association grecque, l'association autrichienne dans la forme qu'elle prendra tout probablement, ou l'association turque telle qu'elle sera après l'adoption du Protocole additionnel, peuvent au moins évoluer vers un régime qui mérite d'être qualifié de paracommunautaire.

Déjà certains des critères analysés peuvent être appliqués à l'égard de ce régime et leur nombre accroîtra au fur et à mesure de l'évolution des associations en cause. Mais tous ces critères ne seraient pas suffisants si l'on ne tenait pas compte d'un dernier, d'importance fondamentale : le contenu des règles de fond du droit de l'association. Ici, il ne s'agit pas de l'élément qu'on a examiné en premier lieu, à savoir la provenance commune du droit des Communautés et du droit de l'association, mais du cas inverse où chaque ordre juridique aurait des sources différentes. Traités et actes des institutions communautaires et Accord et actes des institutions de l'association formeraient deux ordres séparés et autonomes. On peut éventuellement objecter que le contenu des règles n'intéresse pas exactement l'aspect juridique des rapports entre les deux ordres en question : contenu des règles de fond, cela signifie contenu matériel de l'association. Mais un examen plus attentif démontre qu'on ne peut pas faire abstraction de cet élément.

En premier lieu, on doit se demander si ce contenu peut être le même que celui des règles qui sont en vigueur dans les Communautés. On doit se rappeler que toutes ces dernières règles ne sont pas transposables au sein d'une association puisque le sens même de certains

(125) A signaler aussi la différence avec le recours à la clause de sauvegarde prévue à l'article 55 de l'Accord d'Athènes.

mécanismes est lié à l'indépendance de certains organes des Communautés (126). Cependant, en partant d'une hypothèse pure, on peut concevoir qu'une union douanière soit établie entre les Six et l'associé et que les principes fondamentaux, les règles des Traités et les règles adoptées par les institutions depuis le début de leur fonctionnement, ainsi que les engagements d'établir des politiques communes, soient purement et simplement répétés dans l'accord d'association. Le Conseil de celle-ci, organe bilatéral, doit continuer, comme les institutions des Communautés en leur sein, à mettre en œuvre ces principes, règles et politiques.

Quel sera le résultat de cette action autonome ? Nous avons déjà admis qu'une influence continue des solutions acquises au fur et à mesure au sein des Communautés sera inévitable, même si souvent la raison de l'autonomie de l'association exige que des solutions particulières puissent être adoptées.

Déjà on peut prévoir que l'évolution du régime de l'association s'alignera, en partie, sur l'évolution du Marché Commun. Cette partie se réfère à ce qui concerne la libération des échanges et l'établissement complet de l'union douanière. Elle sera surtout l'effet d'automatismes, mais, même si certaines matières dépendent des décisions du Conseil d'association, ces décisions seront plutôt relatives aux délais et aux étapes de cette libération des échanges. L'alignement sur le Tarif Douanier Commun, peut aussi être prévu avec suffisamment de précision pour qu'il ne laisse pas de place à des exceptions. En ce qui concerne les règles qui régissent le fonctionnement correct du Marché Commun, notamment les règles de concurrence, les règles qui sont un complément nécessaire de l'union douanière (circulation des travailleurs, services et capitaux) et enfin encore plus les politiques qui devront être communes ou coordonnées, il est plus difficile de poursuivre notre hypothèse initiale, à savoir d'imaginer qu'elles se traduisent par le même contenu dans le cadre de l'association. Sur un plan concret, la définition plus ou moins précise de l'engagement international que les Parties ont assumé (principes ou règles détaillées) et la terminologie employée (règle ou politique commune, harmonisation, alignement), peuvent faciliter, en partie, un essai de prévision. De même, la prise en considération du point de vue de l'associé, en vertu des procédures de la consultation ou de la solution uniforme, peut permettre l'hypothèse qu'une règle commune recevra le même contenu dans l'ordre de l'association.

(126) Voir *supra*, p. 169, la distinction entre les règles relatives à la structure et à l'action des institutions.

En fait, cependant, une perspective couvre nombreuses possibilités. Pour essayer de les limiter, on doit utiliser deux procédés : une analyse particulière, la recherche des hypothèses concevables pour chaque matière, voire secteur de l'association, et une méthode de recherche qui consiste à déterminer, dans chaque cas, quel est le degré d'intégration que les Parties « voudront » (et non seulement « ont voulu ») réaliser (127).

Modalités du régime d'association.

Pratiquement, le but de ces recherches sera de voir quelles seront les modalités que la règle commune recevra spécialement pour l'association (128). L'Accord d'association de la Grèce prévoit que plusieurs principes énoncés au Traité instituant la C.E.E. seront mis en œuvre par le Conseil d'association qui détermine les « conditions et les modalités de leur application » (dispositions relatives à la concurrence, l'établissement, la circulation des services et des personnes, etc.). Et, en général, même s'il s'agit d'adopter des règles plus précises, en vigueur dans les Communautés, l'association pose le même problème, à savoir « *quelles seront les modalités d'application de la règle commune* ».

Une première catégorie de ces modalités concerne l'échelonnement, dans le temps, de l'application progressive de ces règles. Il n'est pas nécessaire de s'y arrêter, car elle s'explique aisément. En ce qui concerne les différences de fond, l'analyse des hypothèses par matières (à laquelle on ne peut pas procéder de façon systématique, mais seulement à titre d'exemple) indique que dans plusieurs cas ces différences ne peuvent pas être grandes. Les règles sur la concurrence (notamment ententes, monopoles, subventions), du fait qu'elles répondent à des conceptions de base relatives au fonctionnement rationnel du Marché Commun, ont plus de chance d'être uniformes pour les Communautés et pour l'association (129). Mais, dans d'autres matières,

(127) Le premier procédé relève de la science économique, puisqu'il s'agit de déterminer les diverses formules que peut couvrir un fonctionnement rationnel du régime dans chaque secteur de l'union douanière et économique. Mais cette analyse ne suffit pas et on doit en plus considérer un autre aspect qui est éminemment politique. Cette considération dépasse les termes dans lesquels sont formulés les objectifs de l'association (union économique) et ses moyens (règles et méthodes identiques à l'association et aux Communautés). En effet l'intégration d'un pays, associé sous une formule « autonome », dépendra de plusieurs décisions ultérieures qui auront un poids politique ; elle ne sera pas simplement fonction d'exigences rationalistes.

(128) On doit se rappeler que cette règle commune, suivant le moment de l'établissement de l'association et son calendrier, peut être déjà adoptée au sein des Communautés, ou faire l'objet de discussions parallèles.

(129) Le contrôle cependant de la libre concurrence pose des problèmes. La référence aux principes des Traités implique-t-elle qu'il devra être assuré, dans le cadre de l'association aussi, par des institutions indépendantes ?

par exemple, en ce qui concerne la circulation des travailleurs, on peut avoir des modalités. Admettra-t-on une inégalité dans l'embauchement des travailleurs provenant du pays associé ? Cette « liberté de circulation » peut-elle être limitée par des contingents ?

Si l'on passe au domaine des politiques communes, l'analyse devient plus difficile puisque même dans les rapports entre les Six, on ne sait pas encore si des modalités sont concevables, bien que, pour la politique agricole établie jusqu'à présent, elles semblent être seulement transitoires. De toute façon, on doit au moins concevoir qu'une politique commune signifie que des pouvoirs de décision sont transférés aux institutions communautaires (130).

Politiques communes ou harmonisées.

Pour les rapports avec l'associé, il faut, en premier lieu, distinguer si c'est une politique commune ou une harmonisation des politiques qui est prévue. Sous le climat actuel on croit que la première hypothèse est plutôt improbable pour une association mais logiquement on ne peut pas l'exclure. Or, dans ce cas, si la politique commune est déjà établie entre les Six, il y aura lieu de la rediscuter avec l'associé (131). Si elle n'est pas établie, il y aura lieu de prévoir la participation de celui-ci à la discussion commune. En effet, si cette politique est déjà connue, l'associé peut l'accepter, avec ou sans modalités, dans l'accord d'association. S'il ne le fait pas et si la Communauté ne désire pas rediscuter sa politique, il vaudrait mieux parler d'« harmonisation » et non de politique commune. De même, faudrait-il parler d'harmonisation, si la politique commune n'étant pas encore arrêtée, l'associé ne participe pas à son établissement. Cependant, sans vouloir l'accepter telle quelle, l'associé peut consentir à adopter le contenu de la politique commune. On peut donc concevoir qu'une harmonisation puisse parvenir au même résultat que la politique commune entre les Six. On peut croire encore que les modalités ne changeront en rien ou presque les rapports entre les Etats membres, mais elles concerneront le régime du secteur en cause dans le pays associé, ainsi que les rapports de ce régime avec la Communauté (par exemple, en politique agricole, la circulation des produits agricoles du pays associé dans les pays de la Communauté et inversement). Du moins, les principes de base doivent être les mêmes (132) (par exemple, une

(130) Par exemple en matière de politique commerciale commune, la gestion communautaire des contingents (voir les propositions de la Commission dans le 9^e Rapport général, point 295).

(131) On connaît cependant la réticence de la Communauté sur ce point, même à l'égard des candidats membres, notamment à propos de la politique agricole commune. (Voir aussi *infra*, p. 291).

(132) Rappelons au sujet de la politique agricole, la « responsabilité communautaire pour l'ensemble de l'espace vert élargi » (*supra*, p. 41).

politique agricole commune ou harmonisée n'est pas concevable si, pour l'associé, on n'adopte pas le système des prix de protection, ou si l'on permet un écart considérable entre les prix uniques et les prix du marché associé). Mais, en plus des principes, les moyens fondamentaux aussi doivent forcément être les mêmes.

De toute façon, il est évident qu'on ne pourra parvenir dans toutes les matières à une harmonisation satisfaisante, que si la volonté d'une intégration parfaite se manifeste constamment (133). Cette volonté n'est pas seulement celle de l'associé, mais aussi celle de la Communauté qui devra faire des concessions en faveur d'une solution uniforme, ou infléchir éventuellement sa propre politique si elle est déjà établie.

Après cette analyse on peut poursuivre notre hypothèse initiale et considérer que vers la fin de la période transitoire, le même contenu des règles et des politiques de la Communauté, a été accepté au sein de l'association. On assisterait alors à ce phénomène que les produits, les personnes, les services et les capitaux circuleraient ou s'installeraient dans un même espace du Marché Commun élargi, sans rencontrer de frontières ou d'entraves. Sans dépendre de la même source d'ordonnancement (on pourrait dire sans appartenir formellement au même régime), ils seraient soumis aux mêmes règles de marché et de conduite. La distinction même entre un produit ou une personne relevant du régime des Communautés ou relevant du régime de l'association n'aurait pas d'utilité pratique. Cette situation, à elle seule (mais qui est une hypothèse pure), serait suffisante pour caractériser l'association comme un régime paracommunautaire.

Contrôle du régime.

Bien entendu, en pratique, ces conclusions ne seraient pas aussi faciles. Comme on l'a noté, après la mise en œuvre complète du Marché Commun (et du Marché Commun élargi), il restera toujours la nécessité d'assurer leur fonctionnement correct et leur contrôle. Or, justement, cette tâche est souvent confiée au sein des Communautés, aux Exécutifs indépendants. Il n'y a qu'à penser au rôle considérable des Exécutifs dans le domaine des ententes, de l'exploitation d'une position dominante (ou des concentrations dans la C.E.C.A.), etc., tel qu'il résulte des articles 85-86 et suiv. du Traité C.E.E. et 65-66 et suiv. du Traité C.E.C.A., ainsi que des Règlements du Conseil ou de l'Exé-

(133) *Supra*, p. 219.

cutif qui les complètent. Pouvoir d'interdiction ou d'autorisation et encore plus pouvoir d'imposer des amendes sont des fonctions difficilement concevables aux mains d'un organe intergouvernemental du type classique. C'est pour cette raison que l'évolution d'une association vers cette situation idéale de l'intégration économique parfaite entraînerait nécessairement une fusion ou une incorporation de l'association dans certains mécanismes des Communautés.

De même, une fusion des mécanismes (caisses, fonds, comités de gestion, autorités d'intervention) serait très probable pour assurer l'uniformité du régime dans plusieurs autres domaines (reformation et réemploi des travailleurs, sécurité sociale (134) fixation et soutien des prix agricoles, etc.), dans la mesure où ces mécanismes sont mis déjà en place dans la Communauté. Cette fusion comportera, dans nombreux cas, ce que nous avons qualifié de participation à certains organes, secondaires ou subsidiaires. En d'autre cas il s'agira d'une « utilisation de la part de l'associé des mécanismes de la Communauté » (135).

Mais, en général, cette situation va entraîner l'adoption et l'application de plusieurs des autres éléments du système paracommunautaire, notamment la liaison directe à certains mécanismes, l'effacement partiel du partage entre les Six et l'associé, l'interprétation et le renvoi et enfin l'influence de la jurisprudence de la Cour qui sera normale puisqu'il s'agira d'interpréter un contenu identique de règles.

Application aux perspectives concrètes. — C'est sur la base de réflexions analogues qu'il est permis de penser qu'un régime du type de l'association grecque, autrichienne ou turque (136) peut acquérir, vers la fin de la période transitoire, le caractère d'un régime paracommunautaire. Cette affirmation doit se faire, bien entendu, sous réserve de la différence qui existe entre notre hypothèse de base et les engagements primitifs assumés en vue de l'établissement des associations en cause. Le nombre des exceptions prévues dans les accords en faveur du développement industriel et économique, de l'équilibre de certains intérêts particuliers, etc., la formulation trop générale de certains engagements ainsi que les nuances dans la poursuite de certains objectifs, sont autant de points qui peuvent obscurcir l'optimisme

(134) Considération nécessaire du travail effectué dans la Communauté et dans le pays associé.

(135) *Supra*, p. 212.

(136) Il s'agit toujours du régime qui découlera du Protocole additionnel et qui sera par hypothèse analogue à l'association grecque.

d'un grand rapprochement final vers les règles communes. On doit, en plus, tenir compte du fait que les associations en cause ne prévoient pas l'établissement de politiques communes, mais une harmonisation ou une coordination des politiques de la Communauté et de l'associé.

A ceci on doit ajouter tous les protocoles, déclarations d'intention, etc., qui prévoient une protection de certains intérêts des pays membres de la Communauté et qui, s'ils ont un caractère permanent, permettent de douter que le régime qui sera établi finalement soit vraiment uniforme dans tout le marché élargi. Cependant, rien n'exclut que l'évolution de ces régimes conduise à une intégration complète, même par le moyen d'une « harmonisation » ou d'une coordination des diverses politiques.

Au début de leur fonctionnement les associations dont il est question présente des caractères en vertu desquels elles peuvent être classées comme des simples formes de gestion d'accords internationaux. C'est surtout l'autonomie et la séparation sévère entre leur ordre juridique et celui de la Communauté qui est le fondement principal de ce raisonnement. Déjà, cependant, on peut leur accorder un élément important du régime paracommunautaire, le contenu des règles de fond qui consiste pour le moment en engagements plus ou moins précis (137) entrepris dans la ligne de la même union douanière et économique et des mêmes objectifs, principes et règles générales, qui constituent la base de l'intégration des Six.

L'évolution de ces régimes les fera ou pourra les rapprocher et les faire inclure dans la catégorie des régimes paracommunautaires et ceci de deux façons : d'une part, par l'application à leur égard, selon les raisonnements préexposés, d'un nombre d'éléments propres au régime paracommunautaire, l'ordre juridique des Communautés et l'ordre juridique de l'association seraient percés dans un sens et dans l'autre et leur autonomie serait amoindrie; d'autre part, par l'adoption, quant au fond, du même contenu des règles qui régissent les rapports intracommunautaires, le pays associé deviendrait une partie du même espace douanier et économique dont la continuité serait difficilement dissociable.

(137) On doit insister sur le fait que la plupart des « exceptions » prévues dans l'Accord d'Athènes, sont limitées à la période transitoire.

SECTION III

METHODES INSTITUTIONNELLES DE COLLABORATION

Nous avons vu que dans les associations actuelles, l'appareil institutionnel est maintenu dans un cadre autonome par rapport au fonctionnement des Communautés et seulement en vertu de diverses combinaisons d'interprétation, ainsi que des nécessités pratiques, il est permis de prévoir un certain enchevêtrement d'activités (138).

Mais il importe maintenant de se demander quelles sont les autres solutions logiquement concevables pour une association de l'avenir. Et il a été déjà soutenu à plusieurs reprises, qu'en dehors des solutions acceptées jusqu'à présent il existe une alternative concevable, celle de la participation de l'associé aux organes de la Communauté (139). Ces propositions concernent, pour la plupart, l'association des neutres et se font dans le même souci de trouver des solutions aux exigences de la neutralité, notamment de faire échapper l'Etat neutre à l'applicabilité de certaines décisions des institutions communautaires (140).

En fait, le problème majeur n'est pas là. Si l'on se place devant une perspective plus générale, qui comprenne toute association comportant une intégration prononcée de l'associé, le problème essentiel est celui de savoir comment son rôle va interférer avec le fonctionnement de l'ensemble de la Communauté.

§ 1. — Le problème de la participation aux institutions communautaires.

A la veille de la création de la Communauté Economique Européenne, le problème de l'intégration des autres pays de l'Europe occidentale se posait avec acuité. Des efforts furent menés pour la création d'une large zone de libre-échange groupant les pays membres de l'O.E.C.E. Mais le cadre de ces négociations dépassait la Communauté

(138) *Supra*, pp. 200, 201, 203, 212, 217, 222.

(139) Voir H. Chr. BINSWANGER, *op. cit.*, pp. 306 et ss. *Social-Economische Wetgeving*, *op. cit.*, p. 160. Hans BACHMANN, *The E.E.C. and the three neutrals*, p. 30.

(140) Il n'est pas certain que cette thèse soit aussi une thèse officielle. Selon G. BAUER, in *Ost. Zeit. Aus.*, 1963, p. 161, l'établissement d'un Conseil d'association serait considéré comme la solution la mieux concevable.

et on ne sait pas si le résultat éventuel serait la création d'une organisation plus grande ou l'association à la C.E.E. De toute façon, on pouvait plus facilement concevoir en ce moment que l'extension de l'intégration ou la coopération économique avec d'autres pays européens, soient suivies par une collaboration qui affecterait les structures de la Communauté. Bref, on pouvait concevoir une Europe qui comprenne, au sein de la même organisation, diverses formes de participation; certains pays suivant des procédures de prise de décision rigides, d'autres collaborant à quelques échelons ou à l'égard de certaines matières seulement.

Théoriquement, cette formule est toujours soutenable. Mais au fur et à mesure qu'on s'éloigne de cette époque, sa réalisation paraît de plus en plus improbable. A ceci contribuent divers facteurs :

a) Les Six ont déjà parcouru une assez grande partie du chemin de l'intégration. Ceci concerne principalement la libération du commerce au sens large, ainsi que l'adoption des règles et des politiques communes.

Sur le plan de la procédure il est difficile — surtout à l'issue de la récente crise de la Communauté et de l'attitude française — de prévoir quand des décisions de grande importance seront prises en fait — c'est-à-dire indépendamment de la possibilité juridique — à la majorité, ce qui donnera à la Communauté son plein caractère supranational. Mais la nécessité de l'accord de chaque gouvernement a fait aussi apparaître des procédures pragmatiques particulières, comme celle du package-deal, où s'effectue le compromis final en fonction de l'intérêt différent que les gouvernements portent sur chaque question comprise dans le paquet.

Or, il semble difficile, au milieu de ce dosage entre les avantages et les sacrifices, d'imaginer l'immixtion d'un élément nouveau, la voix de pays qui ne sont pas membres à part entière de la Communauté. Cette immixtion est encore moins concevable à propos de procédures majoritaires.

b) D'autre part, le développement de la Communauté a fait naître des opinions qui, si elles sont admises, ne sont pas de nature à permettre son ouverture vers une vaste organisation européenne comprenant divers degrés de participation. Il en est ainsi de la théorie de la souveraineté de la Communauté qui se ramène à souligner les pouvoirs importants, non seulement du Conseil, mais aussi et surtout de l'Exécutif. Cette théorie est très contestée à l'heure actuelle, à moins d'y voir une autre formule pour exprimer les mêmes thèmes de la supranationalité de la Communauté et de l'indépendance de l'Exécutif. Mais, dans la mesure où on l'accepte, on doit au moins voir certaines répercussions sur le plan extérieur, notamment qu'aucune péné-

tration de pays tiers n'est concevable à l'administration de la Communauté, comme elle n'est concevable à l'intérieur d'un pays souverain (141). Bref, il est évident que le plus on considère la Communauté comme une organisation internationale, le mieux on peut imaginer qu'elle comprend des procédures de rigueur diverse pour les membres initiaux et pour d'autres participants. Par contre, le plus on lui reconnaît un caractère fédéral ou préfédératif, le plus on est forcé de limiter à un cadre extérieur et autonome toute collaboration avec d'autres pays.

D'autre part, plus la marche des Six vers une intégration économique progresse, moins la participation d'autres pays européens s'impose pour la raison d'une mise en œuvre commune des Traités. Lorsque le Marché Commun deviendra parfait et sera régi par des règles et des politiques communes, les demandes de participation viseront surtout sa gestion et son contrôle (142).

Ces conclusions sont assez simples, mais elles ne donnent pas une réponse satisfaisante au problème de l'extension de la Communauté, vu dans un sens large, c'est-à-dire au problème de l'extension de l'intégration à d'autres pays européens.

La conséquence logique du principe de l'autonomie du fonctionnement des Communautés serait d'exiger l'adhésion comme seule voie d'intégration, l'association excluant la participation aux institutions communautaires. Or, il est arrivé qu'on choisisse l'association entre les Six et des pays européens comme un système d'intégration qui doit conduire au même résultat, à peu de choses près, que l'intégration effectuée par les procédures communautaires. Encore, cette intégration sans participation aux institutions se conçoit dans la ligne de la thèse — notamment celle du Memorandum italien soumis au Conseil le 11 mai 1964 — qui considère l'association comme une étape de l'adhésion de tout pays européen. Mais l'explication n'est pas satisfaisante lorsqu'il s'agit soit d'une association à période transitoire très longue, comme c'est le cas pour l'association grecque, soit d'une association qui gardera ce caractère d'une façon permanente, comme c'est le cas des pays neutres, notamment, de nos jours, de l'Autriche.

Dans ces cas, la question de la participation de l'associé aux institutions communautaires, se pose comme une pétition logique.

(141) FELD W., in *International Organization*, 1965, p. 237.

(142) Voir aussi *supra*, p. 221.

§ 2. — Propositions relatives au mode de participation.

La participation de l'associé aux institutions de la Communauté, répond à des nécessités de fond. Elles résident dans le fait que le Marché Commun fonctionne et évolue après l'établissement de l'association (143). L'union douanière doit être progressivement complétée par une union économique, qui s'établira pourtant en partie seulement par l'action de la Communauté, et en partie par l'action conjointe des gouvernements des Etats membres. Les principes et les règles générales des Traités doivent être progressivement définis et développés. Ce qui regarde surtout sur le plan juridique, est la formation continue d'un droit valable à l'intérieur des Communautés.

Il apparaît, à la suite de ces considérations, que l'éventualité de la participation de l'associé aux institutions ne peut entrer en ligne de compte, que dans le cas où l'association implique pour le fond le même régime que celui qui régit les échanges intracommunautaires, à savoir l'union douanière, accompagnée des règles fondamentales communes (prix, concurrence) et des politiques communes ou harmonisées.

Or, dans ces cas d'association, quelle place fera-t-on à l'associé ? Si l'on ne tient pas du tout compte de lui, il y aura lieu de rediscuter les mêmes questions dans le cadre des institutions de l'association. Etant donné que les Communautés établissent progressivement certaines règles et politiques communes (144), il y aurait lieu ou bien que l'associé les adopte sans pouvoir faire valoir son point de vue (145), ou bien qu'on adopte des règles particulières concernant les échanges entre la Communauté et l'associé. Dans cette deuxième hypothèse, si le caractère particulier de ces règles concerne non seulement les délais, les procédures et les moyens, mais aussi le fond, il est évident que son intégration économique ne sera pas la même.

Pour éviter ces inconvénients, on propose la « participation » de l'associé aux institutions. Le terme est trop vague pour être employé

(143) GUGGENHEIM P., *Organisations internationales, indépendance et neutralité de la Suisse*, in « Zeitschrift für Schweizerisches Recht », vol. 82, 1963.

(144) H. Chr. BINSWANGER, *op. cit.*, distingue quatre fonctions des institutions communautaires, une fonction complémentaire (la formulation exacte du programme d'intégration), une fonction de mise en œuvre (de réalisation) des Traités, une fonction de politique économique (établissement des politiques économiques communes), et une fonction de contrôle et de garantie du Marché Commun.

(145) A propos de la politique agricole commune, des déclarations officielles ont affirmé qu'il ne sera pas concevable que les solutions acquises après tant de difficultés soient rediscutées lors de chaque adhésion ou association d'autres pays à la Communauté.

tel quel, il faut donc analyser quels droits on veut exactement lui accorder.

La distinction fondamentale qu'on doit établir est celle entre une participation qui se limiterait aux domaines qui concernent l'association (a), et une participation qui affecterait le fonctionnement de l'ensemble du Marché Commun (b).

a) La première solution, peut être conçue sous forme de deux variantes : l'une, consisterait en ce que les institutions communes, lorsqu'il s'agirait de régler des questions entrant dans les domaines de l'association, fonctionneraient sur la base de procédures et de conditions particulières par rapport au mode de fonctionnement ordinaire. Ceci signifierait que l'unanimité (le *veto* de l'associé) serait requise pour toutes les décisions. Les avantages de cette solution (même cadre de fonctionnement des institutions, apparence d'intégration institutionnelle), n'empêchent pas que pour le fond elle sera la même que le système des institutions autonomes avec une différence très intéressante du point de vue juridique, à savoir que le droit de l'association ferait directement partie du droit de la Communauté (sous la condition, naturellement, que des modifications nécessaires soient apportées aux Traités).

La deuxième variante adopterait le même mode de fonctionnement des institutions, qu'il s'agisse de décisions portant sur l'ensemble de la Communauté ou de décisions portant sur l'association seulement, avec cette différence, que la participation de l'associé — limitée à ce deuxième cas — nécessiterait une adaptation des règles de la majorité.

Cette solution est encore moins heureuse. La règle majoritaire est théoriquement un principe logique qui conduit, par présomption, à des solutions objectivement justes. En pratique on sait cependant que lors d'une décision majoritaire on tient compte d'une considération essentielle : que la majorité ne se trouve pas toujours du même côté; on calcule donc l'appui à donner en faveur de la thèse d'un membre, en fonction de l'appui que ce membre peut accorder sur une autre question. Le package-deal est le point culminant de ces méthodes. La solution dont il est question laisserait donc aux Six la possibilité de former une majorité contre la voix seule de l'associé sur une question qui intéresse l'association, tandis que l'associé n'aurait pas la possibilité de jouer un rôle dans la balance des forces et des voix, lorsqu'il s'agirait de porter le débat sur l'ensemble du Marché Commun.

Il faut avouer que cette présentation est peut-être trop simpliste. Ces propositions visent plutôt à ce que les matières qui sont d'un grand intérêt pour l'association soient réglées en même temps et uniformément pour l'ensemble du Marché Commun élargi. Mais si ces

matières sont peu nombreuses dans certaines associations et d'intérêt moindre pour la Communauté, le problème de la participation se pose justement là où l'on envisage une véritable intégration économique de l'associé. Or, dans ce cas, les matières qui intéressent l'association s'étendent à presque tous les domaines d'activité des Communautés Européennes.

Permettre à l'associé d'interférer à cette activité c'est la deuxième proposition, qu'on va examiner dans ce qui suit :

b) Il semble, en effet, que c'est cette deuxième solution qu'on propose le plus pour une association d'un pays européen économiquement développé (146). On accompagne d'ailleurs ces propositions avec diverses possibilités de garantie pour les associations des pays neutres. Qu'on le qualifie de « système d'incorporation » (147) ou qu'on y ajoute ladite « clause suisse » de l'Accord de l'O.E.C.E. (148), on aboutit à la même chose : la participation de l'associé aux décisions des organes de la Communauté et surtout du Conseil.

Mais avant de nous perdre dans des analyses qui appartiennent à l'anticipation, il faut, dès le début, prendre position et affirmer qu'à partir d'un certain degré d'intégration institutionnelle, l'association cesse d'être une association et devient une adhésion.

Si l'on est en quête d'une solution institutionnelle qui pare le mieux aux problèmes politiques et économiques que pose l'intégration d'un pays donné, l'inexactitude de terminologie n'est pas un obstacle insurmontable. Si les Six et le pays tiers veulent appeler « association » l'établissement d'un régime qui correspond en fait à l'adhésion, on ne voit pas quelles objections seraient déterminantes, une fois que les adaptations ou autres modifications auraient été régulièrement mises en vigueur. Mais il appartiendrait justement aux juristes de qualifier autrement le lien établi. Or, si l'associé participe comme les pays membres à la mise en œuvre de l'ensemble du Traité, il s'agira en fait d'une adhésion. Du point de vue strictement juridique, le critère à retenir sera *de savoir si le prétendu associé participe à la phase décisive du processus formatif du droit communautaire*. Bref, s'il participe à la prise des décisions concernant l'ensemble du Marché Commun, au sein des organes qui ont le pouvoir final de formulation de ces décisions, c'est-à-dire du Conseil et des Exécutifs.

Les clauses échappatoires (149), ne sont pas de nature à permettre une autre qualification du système instauré. Pratiquement, cette par-

(146) NEMSCHAK Fr., *Zwischenbilanz* etc., *op. cit.*, p. 21.

(147) *Sociaal-Economische Wetgeving*, *op. cit.*, p. 160.

(148) H. Chr. BINSWANGER, *op. cit.*, p. 311.

(149) *Supra*, pp. 95 et s.

ticularité prendrait la forme de clauses de sauvegarde, qui ne nécessiteraient pas une autorisation d'un organe commun, mais seulement des consultations préalables. A la rigueur, on pourrait qualifier ce système d'« adhésion à caractère particulier » (150). De même, dans l'hypothèse où l'on excepterait de l'emprise commune certains domaines en faveur de la liberté d'action d'un pays neutre, en permettant ainsi une certaine autonomie de sa politique commerciale, la possibilité d'assurer certains approvisionnements nécessaires, etc. (151), il n'y aurait pas de raison d'y voir une association, si pour le reste ce pays participe, comme les autres membres, au fonctionnement de la Communauté.

Bien entendu des solutions beaucoup moins claires, parce que beaucoup plus compliquées, ne sont pas à exclure complètement. On peut se demander, par exemple, si la participation de l'associé à la mise en œuvre et au fonctionnement du Marché Commun peut affecter plusieurs mais pas tous les domaines d'intervention des institutions communautaires (par exemple, participation quant à la mise en œuvres des politiques communes, mais pas au contrôle des techniques du Marché Commun).

En réalité, ces solutions sont plutôt improbables. Non pas qu'un tel enchevêtrement des règles et des techniques communes que l'associé « accepte » et de celles qui peuvent être particulières pour l'association soit inconcevable. Mais on ne peut pas faire ce partage, pour ce qui est de sa participation aux institutions qui décident pour l'ensemble du Marché Commun. Bref, il y aura un principe, la participation à la mise en œuvre et au contrôle de l'ensemble du Marché Commun, ou bien la collaboration particulière. Les règlements qui s'échapperont d'un principe pour s'insérer respectivement à l'autre, seront exceptionnels.

En effet, sans prétendre prédire l'avenir, on peut penser qu'il y a des raisons profondes qui s'opposent aux solutions bâtarde. Pour le fond, la raison en est que les Six n'accepteraient pas pour les pays européens développés l'établissement d'une union douanière, qui ne serait pas accompagnée de l'acceptation des règles et procédures communes ou de la politique économique commune. Pour les procédures, parce que si l'autonomie ne concerne qu'une partie de la collaboration de l'associé et si sa participation en constitue l'autre, c'est la logique même du système communautaire qui en est ébranlée. Effec-

(150) Fr. NEMSCHAK, in *Zwischenbilanz* etc., p. 22, utilise le terme « Sondermitgliedschaft mit neutralitätsstatus » pour tenir aussi compte des exceptions en faveur de la neutralité autrichienne quoiqu'il préfère, pour concilier les obligations de cette neutralité, le terme « Assoziation mit Mitbestimmung ».

(151) *Supra*, p. 96.

tivement, le transfert des pouvoirs aux institutions communes, l'établissement des politiques communes comportant souvent des désavantages pour l'économie d'un pays membre, le non-recours à une clause de sauvegarde, etc., tout cela exprime des sacrifices qui sont acceptés dans la conscience que l'intérêt majeur est celui du développement du Marché Commun. Un pays tiers qui n'adhère qu'à moitié, refusera plus facilement d'accorder une concession, s'il sait que dans d'autres domaines — des domaines réservés — il ne risque pas d'être lésé puisqu'ils doivent être soumis, avec son accord, à une réglementation particulière.

Du point de vue du fonctionnement technique des Communautés, il n'est pas nécessaire de souligner les inconvénients d'une solution qui transfigurerait le principe de l'adhésion. Le Conseil devrait discuter tantôt à Six, tantôt à Sept ou à Huit sur des problèmes inévitablement connexes et souvent indissociables. Le dynamisme des Communautés en serait lourdement affecté.

Si l'on accepte que le principe doit être l'adhésion ou l'association (la première pouvant être, en fin de compte, une adhésion particulière) on peut admettre que des exceptions étroites, quant à leur champ d'application, sont toujours concevables. Théoriquement, il ne faut peut-être pas exclure une association où l'associé ne participe pas à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'ensemble du Marché Commun, mais il participe à l'établissement d'une politique commune, du fait de l'importance que les Six accorderaient à une solution unifiée. Mais, du point de vue de la technique institutionnelle, on ne voit pas pourquoi, limité à ce secteur, l'engagement de recherche d'une solution commune, se manifesterait sous forme d'une participation aux institutions, qui décideraient pour l'ensemble du marché élargi. En pratique, la technique qu'on retiendrait serait plutôt celle de l'engagement de « discussion préalable » de la question avec l'associé.

De l'autre côté, la participation à la gestion et au contrôle du Marché Commun pose aussi des difficultés insurmontables. Une exception paraît assez possible : c'est la participation à l'activité opérationnelle des Communautés (programmes de recherches de l'Euratom, coopération et assistance technique de la C.E.E.) et en général, à ce qui, organiquement, correspond à une participation à des organes subsidiaires (152).

§ 3. — La recherche de la solution uniforme.

A. — DISCUSSIONS PRÉALABLES POUR L'ADOPTION D'UNE RÈGLE COMMUNE.

Entre ces trois solutions rigoureuses, l'adhésion, l'association impliquant participation et « l'association autonome », n'y a-t-il pas d'autre procédure qui puisse garantir une intervention partielle de l'associé à la mise en œuvre des Traités ?

Il y a la procédure de « la solution préalable » d'une question au sein d'institutions communes, bien qu'en principe l'association se situe dans un cadre autonome. On peut concevoir plusieurs hypothèses d'intervention effectuée de cette sorte qui peuvent revêtir les formes suivantes :

a) L'associé possède un véritable *veto*. La Communauté ne peut pas prendre une mesure ou procéder à l'établissement d'une règle ou d'une politique, sans que l'associé y consente par une décision prise au sein du Conseil d'association. On comprend aisément que ce processus ne peut être qu'exceptionnel. Etant donné que la liberté d'action des Communautés en est ainsi liée, s'il s'agit de faire intervenir l'associé dans plusieurs matières importantes, mieux vaudra envisager une adhésion. S'il n'a pas les obligations d'un Etat membre, ses droits seraient exorbitants.

La pratique a fourni un seul exemple : en vertu du Protocole N° 16 annexé à l'Accord d'Athènes, la Grèce a un droit de *veto* sur l'établissement ou la modification de la politique agricole commune du tabac pendant les deux premières étapes de transition du Marché Commun (153). De même, en vertu du Protocole N° 10, son accord préalable est exigé pendant la période transitoire de 12 ans de l'association, pour toute modification dépassant certain pourcentage (20 %) du tarif douanier commun sur cinq produits (154), ou pour toute ouverture de contingents tarifaires dépassant certains tonnages au profit des pays tiers. On peut imaginer que ce droit de *veto* affecte des domaines plus vastes et plus importants, à l'égard d'une association future.

(153) Il est évident qu'après cette date, lorsque le Conseil de la C.E.E. (art. 43, § 2 du Traité) statuera à la majorité qualifiée sur la politique agricole commune, un droit de veto de l'associé dépasserait les droits des Etats membres. La Grèce avait par conséquent tout intérêt à ce que la politique commune sur le tabac s'établisse avant la troisième étape du Marché Commun. Elle s'efforce toujours au sein du Conseil et du Comité d'association, d'obtenir satisfaction à ce sujet.

(154) Tabac, raisins secs, olives, collophane, essence de térébenthine.

b) La solution doit être recherchée préalablement avec le concours de l'associé, mais si elle n'est pas trouvée, la Communauté pourrait procéder seule à l'adoption de la mesure, règle ou politique en cause. Ce serait le cas d'une association à institutions autonomes, qui contiendrait cependant des engagements d'adoption de règles et de politiques communes à la Communauté et à l'associé.

Ici on voit que l'importance que présente l'association (155) et la solution de ses problèmes décidera du degré de complication de ce procédé. On comprend par exemple quel inconvénient présente une intégration de l'Angleterre qui se ferait par ce processus. Ou bien le compromis serait trouvé et l'intégration progresserait, ou bien la Communauté procéderait seule à son resserrement et perfectionnement. Bref, la conclusion d'un accord ne serait qu'une étape, l'intégration se remettrait toujours à chaque étape décisive de l'évolution des Communautés. D'aucuns pensent certes, que c'est là le seul moyen de faire intégrer progressivement une économie avec tant de problèmes particuliers. D'ailleurs l'évolution du Marché Commun entre les Six, ne se fait-elle pas par la même procédure ? On peut penser que la procédure n'est pas exactement la même, car, si des solutions sont acquises entre les Six, elles sont certainement uniformes. A l'égard de l'association, il y a en plus le danger, à cause de la non-solution de certains problèmes ou à cause des solutions particulières, que les Six ensemble continuent à s'éloigner de plus en plus de l'intégration à sept.

D'autre part, pour des questions d'importance mineure, cette procédure se confondra avec celle des « consultations préalables ».

Bien entendu, la recherche de la règle commune n'est pas toujours l'objectif de ces discussions. Parfois l'associé voudra faire valoir son point de vue; le résultat sera peut-être une règle particulière ou une récompense pour lui et l'adoption d'une mesure ou d'une règle valable pour les Six. Parfois aussi il n'est même pas question d'adopter une règle ou une mesure commune entre sept. Simplement la règle ou les mesures que la Communauté est en train d'adopter affectent indirectement les intérêts de l'associé. Il n'en reste pas moins que le procédé peut être utilisé pour la recherche d'une solution uniforme, et même pour l'adoption d'une règle commune.

B. — LES CONSULTATIONS. NATURE ET PRATIQUE.

Les procédures de consultations ne peuvent pas être considérées comme des interventions proprement dites de l'associé à l'activité des

(155) Comme dans l'association A.E.L.E.-Finlande, des décisions concernant l'ensemble du Marché Commun seraient prises sous la coiffe du Conseil d'association. (Pour cette pratique dans la zone de l'A.E.L.E., voir *supra*, p. 25.)

organes de la Communauté. Cependant il y a lieu d'analyser ces procédures qui constituent une activité essentielle des Conseils d'association, pour voir quelles hypothèses elles couvrent, quels inconvénients elles impliquent et de quelle façon elles peuvent être utilisées dans la recherche de la solution uniforme.

En premier lieu, il existe une procédure d'information qui peut avoir un caractère autonome, ou qui peut constituer la première phase des consultations. Elle est fondée sur un engagement de chaque Partie de communiquer à l'autre par l'intermédiaire du Conseil d'association diverses mesures, décisions ou accords internationaux qui sont de nature à affecter les intérêts de l'autre Partie.

Cette communication peut être antérieure ou postérieure à l'adoption de la décision ou à la conclusion de l'accord. Si ceci n'est pas spécifié dans l'accord d'association, il peut se poser un sérieux problème d'interprétation. En général, si l'engagement de communiquer porte sur un domaine sur lequel un droit de consultation existe, les informations doivent porter sur les projets de décision ou d'accords (156). D'autre part, cette procédure peut faire éviter les consultations. Bref, les informations demandées ou volontairement transmises sur l'attitude ou les projets d'une Partie, peuvent suffire à l'autre, même aux hypothèses où elle a un droit d'être consultée.

En deuxième lieu, les consultations proprement dites ont lieu au sein du Conseil d'association ou de ses organes, sur la demande de la Partie intéressée. Les hypothèses de cette procédure sont définies dans l'accord d'association, mais en fait on peut penser que tout ce qui affecte les matières sur lesquelles porte l'accord d'association, peut faire l'objet des consultations. Cependant, les hypothèses concrètes des consultations prévues, concernent justement les domaines où chaque Partie garde la liberté d'action et n'assume qu'une obligation de « tenir compte » des intérêts de l'autre Partie. Il en est surtout ainsi pour la politique commerciale en général et en particulier pour la conclusion des accords extérieurs, ainsi que, de la part de la Communauté, pour l'établissement des politiques communes.

Il est évident que l'intérêt de l'associé à cet égard, est de pouvoir exprimer ses préoccupations et son point de vue avant que la Communauté se décide sur une matière. Les consultations préalables seraient par conséquent la solution la plus appropriée.

(156) Par la décision n° 1/64 du Conseil d'association C.E.E.-E.A.M.A., il a été défini, que la procédure d'information sur les mesures de politique commerciale prévue à l'article 12 de la Convention de Yaoundé (communication au Président du Conseil qui la porte à la connaissance de toutes les Parties Contractantes) doit être mise en œuvre préalablement à la décision.

Il est apparu pourtant, dans la pratique du fonctionnement des associations, que cette procédure conduisait souvent à un résultat inattendu. Pour procéder aux consultations, les Six devaient d'abord se mettre d'accord entre eux, bref, arrêter leur position sur une question. La demande de consultations donc, peut obliger les Six à prendre des décisions sur des objets affectant le Marché Commun, avant que l'associé puisse influencer leurs discussions.

Il faudrait donc trouver un moyen d'informer et si possible de consulter l'associé avant toute décision du Conseil de la Communauté. Ceci n'est possible qu'au stade de l'élaboration des propositions de décision par la Commission. Une procédure de cet ordre pourrait-elle être institutionnalisée ? C'est une des demandes autrichiennes au cours des négociations actuelles, mais la Communauté ne semble pas disposée d'entreprendre un engagement formel, bien qu'elle accepte que la Commission recueille officieusement le point de vue de l'associé et en tienne compte dans ses propositions. D'une façon générale d'ailleurs, la Commission a fonction d'exposer dans ses rapports tous les aspects d'une question, de rappeler par conséquent aussi les engagements que la Communauté a assumés envers d'autres pays et de signaler les répercussions extérieures d'une décision du Conseil (157).

C'est à propos des politiques communes des Six que les consultations peuvent constituer, en troisième lieu, une recherche de la solution uniforme, valable pour l'ensemble du Marché Commun élargi. Bien entendu, puisqu'il y a engagement de procéder à des consultations et non d'adopter des décisions sur une matière, cela signifie justement qu'aucune règle ou politique commune aux Six et à l'associé n'est visée. Au contraire, c'est par excellence le cas d'un engagement d'harmonisation des règles ou des politiques.

Cependant la prise en considération des intérêts de l'associé au cours des consultations, peut préparer le terrain à une harmonisation très poussée, et aboutir même à une solution uniforme. Comme nous l'avons vu à propos de l'harmonisation des politiques agricoles de la C.E.E. et de la Grèce, l'adoption de la politique agricole commune ne donne lieu qu'à des consultations. Mais puisqu'une véritable harmonisation doit aboutir à l'adoption de principes uniformes, la prise en considération du problème de l'associé dans la formation de la politique de la Communauté, peut être la condition de la « solution uniforme ».

(157) A titre d'exemple, voir le Rapport de la Commission sur le Règlement sur la transformation des produits agricoles, in *Doc. de séance du Parl. Eur.*, 1964, Doc. n° 61. Elle y examine (p. 15) l'application particulière à la Grèce, notamment l'extension de la décision du Conseil du 4 avril 1964.

Quoiqu'il en soit et en dehors des possibilités pratiques d'utilisation de ces procédures, les droits que chaque Partie possède à leur égard posent des difficultés sur le plan juridique. Ils peuvent être classés par ordre de dégradation, selon les termes de l'engagement stipulé dans l'accord d'association : informations, consultations simples, consultations et obligation de tenir compte (ou « pleinement compte ») d'un intérêt, enfin, éventuellement, consultations sur des domaines où existe un droit de *veto*. On peut penser que dans tous les cas, en dehors de l'engagement de transmettre simplement des informations, l'obligation de chaque Partie est plus que procédurale. Il n'en reste pas moins que les termes vagues dans lesquels elle est généralement stipulée, empêchent la possibilité d'une définition plus exacte. Un recours devant l'organe arbitral sera le plus souvent concevable.

§ 4. — Aspects organiques de l'association affectant les institutions communautaires.

Une adhésion aux Communautés Européennes pose — du point de vue de la composition des organes — des problèmes semblables à ceux que les Six avaient à résoudre avant la conclusion des Traités instituant les Communautés. Mais les solutions qui ont été finalement adoptées dans les Traités procurent des indications précieuses dont on tiendra compte lors d'une adhésion d'un autre Etat. Notamment la puissance (du point de vue de l'économie et de la population) de cet Etat sera le critère de détermination du nombre de ses représentants ou de la nouvelle pondération des voix au sein des institutions communes. De toute façon, les pouvoirs et le fonctionnement de ces institutions doivent rester les mêmes « en principe » (c'est-à-dire à l'exception des adaptations à la nouvelle composition). Surtout, la situation du nouveau membre au sein des organes sera la même que celle des autres Etats membres.

Le problème se pose d'une manière différente pour une association qui impliquerait une participation de l'associé aux institutions de la Communauté. Nous avons déjà vu dans quelle mesure cette participation est concevable, et quelles conséquences elle implique. Nous devons examiner dans ce qui suit, quels problèmes organiques elle pose pour chaque institution de la Communauté et encore quels rapports, relatifs aux associations, affectent actuellement certaines institutions.

A. — A L'ÉGARD DES ORGANES DE DÉCISION.

Le plus grave problème concerne naturellement la participation au Conseil des ministres, qui sera à part entière si elle équivaut à une adhésion mais qui ne peut pas affecter, comme nous l'avons vu, l'ensemble de la Communauté si elle implique des procédures particulières en faveur de l'associé.

Il est plus difficile d'affirmer si l'envoi d'un observateur est concevable. On ne peut pas nier l'utilité d'un tel procédé, mais, de par sa nature, il devrait être limité à certaines questions sur lesquelles la Communauté reconnaît l'intérêt particulier de l'associé. Cependant, là encore, le caractère indissociable de certains problèmes et la constitution de paquets de questions soumis à l'examen du Conseil, rendent l'intervention de l'associé très difficile. Peut-être pourrait-on tout au plus la concevoir sur des domaines relevant de la coopération (élaboration de programmes de l'Euratom, aide aux pays sous-développés, instauration de confrontations annuelles sur un plan dépassant la Communauté, etc.).

Quant à la participation ou à l'envoi d'observateurs au Comité des Représentants Permanents, elle pose des difficultés analogues malgré le fait qu'il ne s'agit que de l'élaboration des projets de décision du Conseil. On sait, en effet, à quel point la confrontation des intérêts nationaux impose la discussion à huis clos. Cependant la participation dont il est question n'est pas inconcevable, si elle se limite toujours à certaines matières précises.

La participation à l'Exécutif pose des problèmes encore plus délicats. En dehors d'un remaniement qui répondrait aux exigences d'une adhésion, toute participation particulière impliquerait en fait l'intervention de délégués de l'associé, ce qui affecterait le caractère indépendant de cet organe. La clause du Traité de fusion des Exécutifs qui prévoit que des ressortissants de chaque Etat membre doivent faire partie de la composition de la Commission, complique le problème davantage, puisqu'il empêche que des personnalités indépendantes puissent être choisies parmi les ressortissants du pays associé.

Par contre, la participation au Parlement Européen et à la Cour peut être plus facilement envisagée, éventuellement même pour une association à caractère autonome.

B. — A L'ÉGARD DU PARLEMENT EUROPÉEN
ET DE LA COUR DES COMMUNAUTÉS.

La participation au Parlement Européen pose, en premier lieu, un problème de composition. A partir du moment où les liens avec l'associé ne se limitent pas à des conférences spéciales tenues avec des dépu-

tés du pays associé, le sens même des travaux d'une Assemblée qui se veut être un Parlement, oblige à ce que la représentation de l'associé soit fonction de l'effectif total du Parlement et plus ou moins de la population du pays en cause. La répartition actuelle des représentants au sein du Parlement Européen, et éventuellement aussi au sein du Conseil de l'Europe, pourraient servir d'indication utile. En deuxième lieu, pour ce qui est des pouvoirs de cette Assemblée élargie, on pourrait de prime abord penser qu'à l'égard des avis qu'elle doit émettre, rien n'empêche que l'associé participe aussi à l'ensemble des débats et prises de résolutions qui concernent tous les domaines d'activité de la Communauté. Cette participation cependant est incompatible avec le désir du Parlement de voir son rôle évoluer au fur et à mesure vers le rôle d'un véritable Parlement national. L'admission, dans ce stade du processus formatif des actes communautaires, de voix originaires des pays non organiquement intégrés à la Communauté, ajouterait au caractère international de l'Assemblée. C'est pour cette raison que cette solution n'est concevable que pour l'association qui impliquerait une forte intégration institutionnelle de l'associé, où notamment l'associé interviendrait en plusieurs matières, concernant l'ensemble du Marché Commun, et l'association s'échapperait du principe de l'unanimité. On devrait en plus admettre un rôle analogue du Parlement Européen, à l'égard des questions de l'association.

Il en est enfin un autre domaine de pouvoir du Parlement où la participation de l'associé ne peut pas s'insérer. C'est le pouvoir de sanction contre les Exécutifs. En effet, tant qu'on fait une distinction entre l'adhésion et l'association, cette remarque sera valable pour cette dernière. Mais ceci n'empêche nullement que la participation se fasse selon les méthodes exposées et on peut même croire que, du fait du non-emploi de cette sanction, la particularité de l'association à cet égard serait inaperçue.

Pour le moment, il existe seulement au sein du Parlement Européen une organisation tendant à assurer la coopération et les réunions jointes avec les Commissions des Parlements des pays associés.

Pour l'association des pays européens, le Parlement a constitué (158) une Commission parlementaire mixte, composée initialement de 29 et actuellement de 30 membres et qui peut être divisée en sous-commissions. Les chiffres correspondent, par conséquent, au nombre des représentants du Parlement Européen dans les Commissions parlementaires d'association de la Grèce et de la Turquie, 15 et 15 respectivement. Cependant, dans l'esprit du Parlement, la constitution

(158) J.O.C.E., n° 62 du 12-4-1965 et Rapport Van der Goes Van Naters, doc. 122/64-65.

d'une Commission spéciale a justement pour but d'attribuer à une commission unique la compétence de suivre tout accord d'association (à l'exception de la Convention de Yaoundé), afin, notamment, « d'empêcher la prolifération des activités du Parlement Européen ».

En ce qui concerne l'Association des E.A.M.A., il existe une Commission qui participe à la Conférence Parlementaire de l'Association, et d'autre part il existe toujours une « Commission de coopération avec les pays en voie de développement », à fonctions plus générales.

La participation organique à la Cour des Communautés Européennes qui impliquerait que la Cour serait l'organe juridictionnel de l'association, peut être conçue sous deux formes : ou bien en vertu d'un changement permanent de la composition de la Cour, ou en vertu de l'addition d'un juge *ad hoc* pour les différends issus de l'association (159).

La première solution est théoriquement toujours concevable : l'origine nationale étrangère d'une personnalité qui réunirait les qualifications requises par l'article 187 du Traité C.E.E. n'affecterait pas le bon fonctionnement de l'organe juridictionnel. D'ailleurs, la lettre des Traités n'oblige pas que tous les juges soient originaires des pays membres de la Communauté. Pour ce qui est du nombre des juges, il ne devrait pas forcément augmenter à raison du nombre des associations, pourvu que la possibilité de nomination des juges étrangers existe virtuellement.

En ce qui concerne le mécanisme du juge *ad hoc*, on doit remarquer qu'ici il ne répondrait pas à des circonstances équivalentes à celles prévues au statut de la Cour Internationale de Justice. On ouvre une place au juge *ad hoc* pour sauver l'impression d'impartialité. Mais les autres juges ne sont pas liés à l'une Partie plus qu'à l'autre. Dans le cas d'une association, la Communauté est l'une des Parties au différend, et les ressortissants de ses pays membres formeraient une majorité écrasante vis-à-vis du juge *ad hoc*. Bien entendu, l'impartialité de la Cour est de nature à permettre l'extension de son rôle à l'association (160), mais l'apparence d'objectivité n'existe plus. C'est pour cette raison que cette procédure serait facilement concevable pour une association qui effectuerait un effacement partiel du par-

(159) Le problème se poserait éventuellement dans le cas où la Grèce aurait accepté les propositions de la Communauté tendant à faire de la Cour l'organe de l'Association.

(160) D. VIGNES, in *Revue de droit international et de droit comparé* 1964, p. 123.

tage entre la Communauté et l'associé (161). D'ailleurs, elle serait en même temps un élément de cet effacement. Il faudrait au moins que les Six ne soient pas considérés comme une Partie au différend, et n'arrêtent pas une position commune (notamment qu'ils n'adoptent pas obligatoirement la thèse de l'Etat membre intéressé au différend).

Les associations actuelles n'affectent pas, nécessairement, l'organe juridictionnel des Communautés (162), mais elles prévoient certains rapports éventuels ou d'importance moindre. Il en est ainsi en premier lieu pour l'association grecque, où le Président de la Cour se voit attribuer un rôle dans le système d'arbitrage. En effet, il sera le troisième arbitre, à côté des deux arbitres désignés par les Parties, pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de l'Accord (163). Après l'expiration de ce délai, le surarbitre sera désigné par un commun accord des Parties et à défaut d'un tel accord par le président de la Cour Internationale de Justice.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, l'association des E.A.M.A., certaines références sont faites à la Cour des Communautés : les membres désignés par la Communauté pour la Cour Arbitrale de l'Association, sont en fait des juges de la Cour des Communautés; jusqu'à présent d'ailleurs, comme président de la Cour Arbitrale a été désigné le président de la Cour des Communautés. En vertu de l'article 10 du Statut de la Cour Arbitrale (164), elle siège au lieu où siège la Cour des Communautés; le fonctionnement des services de la Cour Arbitrale et notamment de son greffier, est assuré par les services de la Cour des Communautés (art. II); enfin, c'est cette dernière qui fait des avances pour les frais de voyage et de séjour des membres de la Cour Arbitrale (art. 25).

C. — A L'ÉGARD DES ORGANES SUBSIDIAIRES.

Cette hypothèse implique que pour le fond des questions, l'association serait lié à certains mécanismes communautaires (165), ou qu'il collaborerait à la recherche d'une solution uniforme (166).

(161) *Supra*, p. 201.

(162) Nous avons vu que dans le cadre des associations de la Grèce et de la Turquie, la Cour peut recevoir la compétence de régler un différend, en vertu d'une décision du Conseil d'association.

(163) Il s'agirait là d'une disposition malencontreuse de l'Accord d'Athènes, selon D. POULANTZAS, in *Revue Hellénique de Droit international*, 1963, pp. 246 et ss., puisque malgré leurs garanties, les juges de la Cour des Communautés ne sont pas suffisamment indépendants de leurs gouvernements. Sans accepter les craintes relatives à l'impartialité du président de la Cour, on peut penser que c'est plutôt après ce délai que naîtront les difficultés les plus grandes de l'association.

(164) Décision 3/64 du Conseil d'association.

(165) *Supra*, pp. 212 et 221.

(166) *Supra*, p. 232.

Sur le plan organique on peut imaginer soit une participation sur un pied d'égalité, notamment pour les organes ou les groupes d'étude qui n'ont qu'un rôle consultatif, soit une participation à droits limités (voix consultative, représentation par observateur), pour les organes qui ont reçu une délégation de compétences.

Cependant, il est beaucoup plus probable qu'à ce sujet aussi, au lieu d'une participation proprement dite, on aura recours à un fonctionnement parallèle des organes des Communautés et de l'association, ayant une fonction et une composition équivalentes. Des décisions concernant l'ensemble de la Communauté pourraient être prises ainsi en fait au sein d'un organe de l'association où participeraient pratiquement les mêmes représentants de la Communauté ou des Etats membres qui composent l'organe communautaire correspondant (167).

(167) Ainsi, pour le Comité de coopération douanière de l'association C.E.E.-Grèce : voir J. FRANGOS, *Etudes douanières*, Athènes, 1965, p. 223.

CHAPITRE V

L'ASSOCIATION ET LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DES PARTIES

En procédant à la conclusion d'un accord d'association, la Communauté et l'associé doivent tenir compte de certains engagements internationaux, en vigueur à l'égard de chacun ou de l'un d'eux. Ils doivent aussi régler la question de savoir dans quelle mesure chacun conservera la liberté d'assumer, dans l'avenir, des engagements internationaux à l'égard des pays tiers à l'association.

A l'intérieur de ces deux problèmes, trois points présentent un intérêt majeur : la conformité de l'association à l'égard de l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce, les effets qu'ont sur l'association les autres liens (notamment liens d'intégration) entre la Communauté ou l'associé et des pays tiers, et enfin la liberté que laisse et les obligations qu'impose l'association en matière de politique d'intégration et de politique commerciale en général.

SECTION I

LA CONFORMITE DES ACCORDS D'ASSOCIATION AU G.A.T.T.

L'essentiel de cette question entre dans le cadre d'un débat plus large, celui de la valeur et de la place du G.A.T.T. à l'égard des accords économiques régionaux et des accords d'intégration en particulier. En effet, lorsqu'on examine les problèmes que pose, à l'égard de l'Accord Général, la conclusion d'un accord d'association, on se rend compte qu'il s'agit pour l'essentiel des mêmes problèmes de compatibilité qu'ont posés d'autres précédents d'intégration (notamment les Traités de Rome eux-mêmes). Nous nous référerons aux principaux de ces problèmes et nous essaierons de voir si l'association ne pose pas, en même temps, des questions particulières ou si elle n'en est pas affectée de façon particulière.



Dans une large mesure les dispositions de fond de l'Accord Général forment une sorte de code de bonne conduite concernant la mise en œuvre de la politique du commerce extérieur des Etats, code que les Parties Contractantes se sont engagées à respecter. Un ensemble de règles de procédure est destiné à compléter, à rendre opérantes, ces dispositions de fond.

La base et le point de départ de ce code sont l'affirmation du principe du traitement égal de tous les partenaires à l'Accord (article I, par. 1 et II, par. 1 *a* pour les droits de douane et autres taxes, article XIII pour l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives). La clause de la Nation la plus favorisée exclut donc l'octroi de préférence commerciale en faveur d'un ou de certains partenaires seulement, ou l'établissement de systèmes préférentiels entre certains des partenaires.

Ces principes de base rigoureux sont adoucis par des exceptions, ce qui est normal vu l'état actuel des relations économiques internationales. Les exceptions se rapportent essentiellement à certains systèmes préférentiels existant au moment de la signature de l'Accord Général (1), qui limitent le champ d'application des articles I, par. 1

(1) Zone-franc, Commonwealth et autres préférences coloniales ou impériales mentionnées expressément dans les Annexes de l'Accord, auxquelles l'article 1^{er}, § 2 se réfère.

et II. Il en est de même pour les exceptions à l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives de l'article XIII (2), là où ces restrictions sont permises (sauvegarde de la balance des paiements, art. XII, situation particulière des pays en voie de développement, art. XVII, etc.). Le principe, cependant, reste celui de l'interdiction des systèmes préférentiels.

Par contre, une autre exception est d'importance capitale; elle concerne directement notre sujet. C'est celle qui permet (et déclare même souhaitable) le développement de l'intégration entre certains seulement des partenaires du G.A.T.T., si cette intégration prend certaines formes précises. En effet, l'article XXIV permet, en plus du trafic frontalier, la création entre deux ou plusieurs Parties Contractantes de l'Accord Général, d'unions douanières ou de zones de libre-échange, sans qu'il y ait obligation d'étendre les avantages qui en découlent aux autres partenaires (3).

Ces formes d'intégration doivent remplir certaines conditions; elles doivent avoir un minimum de perfection indispensable aux fins de l'Accord (par. 8) (4), et elles ne doivent pas avoir une incidence dans l'ensemble plus restrictive sur le commerce avec les partenaires non participant à l'intégration (par. 5). Si, lors de la création d'une union douanière, il en découle une augmentation de certains droits de douane à l'égard des tiers, les membres de l'union sont obligés d'accorder aux autres partenaires des compensations équivalentes, mais en tenant compte de la réduction éventuelle du tarif d'autres membres de l'union, sur les mêmes positions (art. XXIV, par. 6). C'est la procédure de l'article XXVIII qui est suivie dans ce cas.

Les Parties qui veulent établir une union douanière ou une zone de libre-échange, doivent notifier leur projet aux autres partenaires par l'intermédiaire du G.A.T.T. et donner toutes les informations utiles (par. 7). L'examen de ce projet peut aboutir soit à une approbation de l'union ou de la zone (5), soit à une affirmation de son

(2) Il s'agit des dispositions de l'article XIV (en combinaison avec les règles du Fonds Monétaire International).

(3) En dehors des stipulations expresses du G.A.T.T., on a soutenu que l'exception à la clause de la nation la plus favorisée en faveur des unions douanières, est devenue une règle coutumière du Droit international public (HAY P., *The E.E.C. and the Most-Favoured-Nation Clause*, in « University of Pittsburg Law Review », 1962, p. 661. KNAPP BL., *Le système préférentiel et les Etats tiers*, pp. 310 et ss.). La zone de libre-échange ne serait pas encore une exception coutumière, mais elle tendrait à le devenir (Knapp, p. 358).

(4) *Infra*, pp. 252 et s.

(5) Juridiquement, l'obligation des membres de l'union ou de la zone, se limite à la notification du projet et des informations. Si le projet est compatible avec les dispositions du G.A.T.T., il n'y a pas besoin de l'accord ou d'une dérogation quelconque accordés par les autres partenaires. Dans ce sens, H. STEINBERGER, in *G.A.T.T. und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, p. 137.

incompatibilité avec les dispositions de l'Accord Général, les Parties ayant la possibilité d'adresser toute recommandation aux membres de l'union ou de la zone. Mais elles ont aussi la possibilité d'approuver les projets qui ne satisfont pas complètement aux dispositions des paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV, par une décision prise à la majorité des deux tiers, pourvu que ces projets conduisent à la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange (art. XXIV, par. 10). Ils ont aussi toujours la possibilité de permettre toute dérogation aux obligations qui découlent de l'Accord, dans les conditions de l'article XXV, paragraphe 5 (majorité des deux tiers comprenant plus de la moitié des Parties) (6). Si aucune de ces procédures n'aboutit et si les membres de l'union ou de la zone envisagées insistent pour mettre en œuvre leur projet, les autres partenaires du G.A.T.T. peuvent se considérer comme n'étant plus liés par les obligations de l'Accord, et revenir sur les consolidations et autres concessions qu'ils ont éventuellement accordées.

§ 1. — Obligations du G.A.T.T. et accords régionaux.

En s'appuyant sur ces dispositions, le G.A.T.T. s'est intéressé jusqu'à présent à de nombreux accords qui étaient à la base de la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Notons les Traités d'intégration européenne, C.E.C.A. (7), C.E.E. (8), Euratom (9), A.E.L.E. (10), association A.E.L.E.-Finlande (11), association C.E.E.-Grèce et C.E.E.-Turquie, la Convention de Yaoundé (12), ainsi que les accords créant les zones de libre-échange centre et latino-américaines (Traité de Montevideo (13), Traité entre Nicaragua et Salvador, et zone de libre-échange centre-américaine [14]); en Afrique

(6) L'application de l'une ou de l'autre procédure dépendrait ainsi du degré d'imperfection de l'union ou de la zone à l'égard des exigences de l'Accord Général. (Dans ce sens, *Annuaire Français de Droit International*, 1958, p. 622.) Il semble cependant plus juste de distinguer le deuxième cas comme impliquant, plus qu'une imperfection, l'inexistence d'une union ou d'une zone.

(7) Série Instruments de Base et Documents Divers, supplément n° 1, pp. 17 et ss., Rapport du groupe de travail, p. 85.

(8) 12^e et 13^e sessions du G.A.T.T. et travaux du Comité d'intersession; voir surtout rapport final soumis aux Parties Contractantes, document L/778 du 20-12-1957. Aussi: *I.B.D.D.*, suppl. n° 6, pp. 70 et ss. *A.F.D.I.*, *op. cit.*, p. 621.

(9) 12^e session (Euratom), *I.B.D.D.*, suppl. n° 6, pp. 117 et ss.

(10) 16^e session, *I.B.D.D.*, suppl., n° 9, pp. 72 et ss.

(11) *I.B.D.D.*, suppl. n° 10, pp. 107 et ss.

(12) Voir *infra*, pp. 247 et ss.

(13) *I.B.D.D.*, suppl. n° 9, p. 91.

(14) Notons que dans les deux derniers cas, seul le Nicaragua est Partie à l'Accord Général; on s'est limité par conséquent à examiner le rapport présenté par ce pays.

l'union douanière entre la République Sud-africaine et la Rhodésie du Sud (15) et l'union douanière équatoriale-Cameroun (16) ; enfin, la zone de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (17).

Les problèmes posés par les mêmes formes d'intégration sont semblables, mais nous nous bornerons à mentionner, en particulier, l'examen par le G.A.T.T. des associations établies par la C.E.E.

A. — EXAMEN DE LA PREMIÈRE ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER.

Dans l'examen de l'ensemble du Traité de Rome, la IV^e Partie et la Convention d'application ont occupé une grande place des débats effectués aux cours des réunions plénières et des travaux des comités. La vive polémique soulevée au cours de ces discussions, avait son origine dans les intérêts commerciaux de plusieurs pays, que l'extension de la préférence métropolitaine à tous les pays de la Communauté mettait en cause (18). Les objections se fondaient sur l'imperfection de la zone créée (19) au regard des dispositions du G.A.T.T., sur les nombreuses exceptions à l'obligation de libération des échanges admises en faveur des pays et territoires d'Outre-Mer, enfin sur l'esprit de l'Accord Général, dont les auteurs n'avaient pas imaginé la possibilité d'une telle zone entre pays industrialisés et pays sous-développés (20). Discutées au cours et entre les séances plénières de la 12^e et de la 13^e session ces questions furent longuement analysées au sein du sous-comité pour l'association des P.T.O.M. qui fut un des quatre sous-comités auxquels le « Comité Plénier » avait réparti son travail (21).

Ces discussions n'ont pas conduit à des conclusions claires. Etant donné que les Six maintenaient leur position et que les opposants insistaient sur leurs objections, les résolutions finales concernent seulement les points non épineux (information régulière de la part des Six, consultations, etc.).

(15) *I.B.D.D.*, II, p. 31.

(16) *I.B.D.D.*, suppl. n° 12, pp. 76-79 (la question du traitement qui serait accordé aux importations en provenance de la Communauté, avait été remise pour être examinée avec la Convention de Yaoundé ; elle a été effectivement incluse dans ce dernier examen : voir suppl. n° 14, p. 111).

(17) *I.B.D.D.*, suppl. n° 14, p. 122.

(18) D. WOLFRAM, *Die Assoziierung überseeischer Gebiete an die E.W.G.*, p. 126.

(19) Il s'agirait plutôt d'une « extension des préférences tarifaires en faveur des P.T.O.M. », excepté si l'on prouvait que le commerce serait libéré pour l'essentiel : ALLEN J., *The European Common Market and the G.A.T.T.*, p. 190.

(20) *A.F.D.I.*, *op. cit.*, p. 628. ALLEN J., p. 183.

(21) Le long rapport du groupe de travail au Comité d'intersession est contenu dans le document du G.A.T.T. L/1805 du 17 avril 1958. Aussi : le rapport précité L/778, Annexe IV ; *I.B.D.D.* suppl. n° 6, pp. 68 et ss.

De toute façon, le sort des discussions sur l'association des P.T.O.M. était lié à celui de l'ensemble des négociations menées dans le cadre du G.A.T.T. La Communauté Européenne étant une réalité dont on ne saurait raisonnablement refuser la portée et le dynamisme, le débat purement juridique sur sa compatibilité avec les dispositions du G.A.T.T. devenait vain dans une grande mesure. L'intérêt des partenaires s'est par conséquent dirigé vers une seconde phase, qui n'était pas une phase de mise en cause du Traité C.E.E., mais de négociations sur le Tarif Douanier Commun et de concessions à accorder aux pays tiers (négociations dites de l'art. XXIV-6) (22).

B. — EXAMEN DE L'ACCORD D'ASSOCIATION ENTRE LA C.E.E. ET LA GRÈCE.

Cet accord a été soumis à l'examen des Parties Contractantes du G.A.T.T., le 26 octobre 1961, après sa signature mais avant sa mise en vigueur. Les Parties Contractantes ont été invitées à transmettre au Secrétariat Exécutif les questions qu'ils désiraient poser aux signataires de l'Accord d'association. Ces questions et les réponses ont été examinées par un groupe de travail dont le rapport (23), soumis aux Parties et discuté lors de la vingtième session (23 octobre-16 novembre 1962), fait état de plusieurs divergences de vue soulevées entre les membres du groupe en ce qui concerne la compatibilité de l'association avec les dispositions du G.A.T.T. Les objections relatives à l'Accord d'Athènes, portaient sur la durée de la période transitoire, et notamment sur la période plus longue de 22 ans pour un certain nombre de produits (24), l'alignement sur le Tarif Douanier Commun, les possibilités pour la Grèce d'ajourner la réduction de ses droits et les dispositions sur le commerce des produits agricoles. La crainte de répercussions désavantageuses sur le commerce avec les pays tiers a été manifestée à plusieurs reprises, notamment en ce qui concerne l'incidence de l'alignement sur le Tarif Douanier Commun, la faculté d'octroyer des contingents tarifaires aux pays avec lesquels la Grèce est liée par des accords bilatéraux, etc.

(22) Pour l'ensemble des concessions et des accords établis, voir Rapport Vredeling présenté au Parlement Européen sur les relations de la C.E.E. et du G.A.T.T.

(23) Document L/1829, du 19 septembre 1962, reproduit dans *I.B.D.D.*, suppl. n° 11, pp. 156-166.

(24) Ces produits représentent 30 % des importations en provenance de la Communauté.

La Communauté et la Grèce ont défendu l'Accord en soulignant surtout que la plupart des exceptions à l'établissement de l'union douanière n'étaient que provisoires, que celle-ci serait donc parfaite, et que l'incidence sur le commerce avec les pays tiers serait bénéfique puisque le tarif actuel grec est plus élevé que le Tarif Douanier Commun. En ce qui concerne l'agriculture, il était difficile de faire des hypothèses avant l'élaboration de la politique commune des Six.

Dans les conclusions adoptées par les Parties Contractantes, le 15 novembre 1962 (25), il est admis que l'association entre la C.E.E. et la Grèce est une union douanière au sens de l'article XXIV, paragraphe 5 de l'Accord général, mais il est simplement noté que le groupe de travail a pris acte des « renseignements, arguments et éclaircissements présentés par les gouvernements », et qu'il ne paraît pas souhaitable de poursuivre l'examen des questions soulevées ni d'utiliser la possibilité d'adresser des recommandations aux Parties.

Bref, on n'a pas voulu pousser jusqu'au bout les questions épineuses et provoquer un affrontement dangereux entre membres du G.A.T.T., sans pour autant accepter dans toute leur étendue les thèses des signataires de l'Accord d'association.

C. — EXAMEN DE L'ACCORD D'ASSOCIATION ENTRE LA C.E.E. ET LA TURQUIE.

Pour l'examen de cet accord aussi, on a suivi la procédure des questions adressées à ses signataires par l'intermédiaire du Secrétariat exécutif. Un groupe de travail institué par décision du Conseil en mai 1964, a examiné l'Accord à la lumière des réponses reçues. Il a rédigé et soumis un rapport aux Parties, qui l'ont examiné en mars 1965 (26) (27).

Cet accord a suscité de vives controverses quant à sa compatibilité avec les dispositions du G.A.T.T. Elles concernent notamment la durée de la phase préparatoire qui ne serait pas définitivement déterminée et ensuite de la phase transitoire, l'étendue du commerce, l'alignement sur le Tarif Douanier Commun, les imperfections de l'union douanière qui seront admises en faveur de la Turquie, l'insuffisance du programme d'établissement de cette union, etc. Mais c'est surtout le Protocole provisoire annexé à l'Accord qui a suscité les critiques les plus violentes. Il a été remarqué qu'il établissait un arrangement unilatéral préférentiel et que les contingents tarifaires qui ont été ouverts

(25) Document L/1938 du 22 novembre 1962.

(26) Neuvième Rapport général sur l'activité de la C.E.E., point 328.

(27) Rapport L/2265 adopté le 25 mars 1965, in *I.B.D.D.*, suppl. n° 13, pp. 61-67.

et qui pourront être augmentés en faveur de certaines exportations turques, porteraient préjudice aux intérêts commerciaux d'autres pays membres du G.A.T.T. Il a été même proposé que la disposition de l'article XXIV, paragraphes 7 et 8 (recommandations tendant à une révision de l'accord en cause), soit appliquée (28).

La thèse des signataires de l'Accord d'Ankara est que cet accord a pour but l'établissement d'une union douanière compatible avec les dispositions des paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV. La phase préparatoire fait partie du processus de l'établissement de cette union et l'ouverture des contingents est le commencement du désarmement tarifaire de la part de la Communauté pour des produits qui représentent un pourcentage important des exportations turques vers la Communauté (29). Le grand écart du niveau de développement des deux Parties justifie la longueur de la période qui mène à l'union douanière, ainsi que les avantages — tarifaires et financiers — adoptés pour le renforcement de l'économie turque. Puisqu'il s'agirait donc de l'établissement progressif d'une union douanière, les intérêts des pays tiers n'entrent en ligne de compte que dans les conditions fixées par l'article XXIV (30). En plus, l'Accord et le Protocole provisoire contiennent un plan et un programme, tels que sont requis en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 5 pour tout arrangement intérimaire qui mène à la formation de l'union douanière (31).

Il apparaît que le trait essentiel — du point de vue juridique — de l'association de la Turquie, que nous avons souligné ailleurs (32) n'a pas retenu suffisamment l'attention au cours de l'examen de l'Accord. Le fait que le Protocole additionnel, qui consacrera l'engagement définitif visant à l'instauration de l'union douanière sera un nouveau traité international, ne présente à l'égard de G.A.T.T. d'intérêt particulier, qu'en ce qui concerne l'obligation des Parties de tenir le G.A.T.T. au courant de l'évolution du régime. En effet, les limites juridiques de la portée d'un accord (33) n'empêchent pas le G.A.T.T. d'examiner l'évolution du régime établi par cet accord, sur la base de

(28) Suppl. n° 13, p. 63.

(29) *Supra*, pp. 52 et 58.

(30) Il s'agirait de la part de la Turquie de renégocier éventuellement, en vertu du § 6, certaines concessions consolidées à l'égard de pays tiers, mais l'adoption du Tarif Douanier Commun n'aurait pas d'incidence aggravante sur le commerce avec les pays tiers, à cause du niveau très élevé du tarif actuel turc. Il est à noter que cette dernière affirmation implique déjà qu'aucun rapprochement du Tarif Douanier Commun de la Communauté ne se ferait en faveur du tarif turc. Le tarif commun serait donc celui de la Communauté (art. 10, § 2, al. 3 de l'Accord d'Ankara).

(31) Suppl. n° 13, p. 64.

(32) *Supra*, p. 57.

(33) *Supra*, p. 195.

toute indication disponible (34). Il n'en est pas moins vrai que l'adoption du Protocole additionnel nécessitera un nouvel examen par le G.A.T.T., conformément aux mêmes procédures (35). Le Rapport du groupe de travail se limite à exposer les divergences de vue apparues. Aucune résolution n'a été adoptée.

**D. — EXAMEN DE L'ASSOCIATION DES E.A.M.A.
ET DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER.**

L'examen de la Convention de Yaoundé a été fait en avril 1966 (36), sur la base d'un rapport (37) d'un groupe de travail constitué déjà en juillet 1964. Les travaux relatifs à l'examen du Traité de Rome constituaient l'arrière-plan de ce nouvel examen, mais l'indépendance des pays africains a donné une allure différente à la nouvelle association et aux accusations contre le système préférentiel. La polémique provient surtout des pays fournisseurs des produits tropicaux (notamment pays de l'Amérique latine) et concurrents des exportations des E.A.M.A. dans la Communauté. Ces intérêts économiques se manifestent par une argumentation juridique assez solide, du moins si l'on se tient à une application rigoureuse de l'Accord Général quant à la compatibilité de la Convention. Les objections les plus importantes concernent le volume du commerce qui sera compris dans la zone (38) — ou plutôt les zones — de libre-échange, le grand nombre d'exceptions à la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives, les clauses de sauvegarde, etc. Il paraît que les objections établissent en particulier un rapprochement entre l'imperfection de la zone de libre-échange et le traitement des produits des pays tiers par les E.A.M.A. Des craintes ont été manifestées, que la liberté d'action laissée aux E.A.M.A. en vertu de diverses clauses, notamment les clauses de sauvegarde, la possibilité de création d'unions régionales (39), etc., n'entraîne un renforcement des obstacles au commerce avec les pays

(34) D'ailleurs en général les exigences de l'article XXIV ne concernent pas la nature du fondement juridique de la formation de l'union ou de la zone, mais la forme que prendra l'engagement international (STEINBERGER, *op. cit.*, p. 126).

(35) C. à d. indépendamment de l'engagement que la Communauté et la Turquie ont assumé, de notifier toute modification intervenue au programme de mise en œuvre de l'accord d'association. Dans ce sens plutôt les conclusions du groupe de travail (Suppl. n° 13, p. 67) et les explications de la Communauté (p. 64).

(36) Conformément aux procédures arrêtées lors de la 21^e session, les Parties ont été invitées à déposer au secrétariat les questions qu'ils désiraient poser aux signataires de la Convention.

(37) Rapport L/2441, in *I.B.D.D.*, Suppl. n° 14, pp. 106-128.

(38) Suppl. n° 14, p. 115.

(39) Suppl. n° 14, p. 112.

tiers tout en maintenant des obstacles mineurs au commerce avec la Communauté (40).

La thèse de la Communauté est que l'association a pour objet d'établir des zones de libre-échange susceptibles de promouvoir le développement des économies des associés et du commerce international, et souhaitables, par conséquent, en vertu des dispositions du G.A.T.T. Les exceptions et les imperfections dont il a été question sont nécessaires pour le développement économique et industriel des associés. D'ailleurs, malgré ces exceptions, le principe reste que les droits de douane et autres restrictions doivent être supprimés « pour l'essentiel des échanges portant sur les produits originaires de la zone ».

Le groupe de travail s'est borné à noter les opinions exprimées. Aucune résolution n'a été adoptée jusqu'à présent (41).

L'association entre la C.E.E. et certains pays et territoires non européens qui entretiennent des relations particulières avec la France et les Pays-Bas, n'étant pas un régime conventionnel entre la Communauté et les associés, obéit à d'autres obligations que celles de l'article XXIV (par. 7 a). C'est en vertu de l'engagement, pris par les Six et la Communauté lors de l'examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome, de communiquer toutes modifications pouvant intervenir dans le plan et le programme de la mise en œuvre de ce traité, qu'ils ont été tenus de notifier, en novembre 1964, les dispositions arrêtées le 25 février 1964 par le Conseil de la C.E.E. (42).

§ 2. — De certaines notions particulières.

Application aux associations existantes.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'examen des accords d'association par le G.A.T.T. pose en principe les mêmes problèmes juridiques (fondés cependant sur des données de nature économique) que l'exa-

(40) *Infra*, p. 259.

(41) Mais la Communauté paraît décidée à défendre la préférence qu'elle accorde à ses associés. À cet égard, son attitude au cours de la Conférence Mondiale sur le Commerce et le Développement et notamment ses conceptions exprimées au cours des débats sur le nouveau chapitre du G.A.T.T. (Partie IV), art. XXXVI, XXXVII et XXXVIII, qui fut le résultat dans le cadre du G.A.T.T. des travaux de la Conférence, sont caractéristiques. (Texte adopté à la session spéciale des Parties le 26-11-1964. Le Protocole a été signé par les cinq membres de la C.E., sauf la France. Editions du G.A.T.T., « Les pays en voie de développement et le G.A.T.T. ».) Il s'agirait de conceptions moins libéralistes, en faveur d'une certaine organisation des marchés comportant une action sur les prix, et d'un assouplissement de la C.I.N.P.F. à l'égard des pays en voie de développement (voir 8^e Rapport général de la C.E.E., point 303).

(42) Cependant le nouveau régime a été examiné simultanément avec la Convention de Yaoundé et fait l'objet du même rapport (Suppl. n° 14, pp. 119-122).

men de toute union douanière ou zone de libre-échange. Il s'agit surtout de l'interprétation de l'article XXIV en combinaison éventuelle avec d'autres dispositions de l'Accord Général (art. I^{er}, II, XIII, XXV, etc.) (43). Nous nous limiterons à évoquer, dans ce qui suit, les principaux de ces problèmes en essayant de dégager certaines nuances relatives aux accords d'association.

A. — LA DURÉE RAISONNABLE DE LA PÉRIODE DE TRANSITION.

L'article XXIV, paragraphe 5 c) dispose que les accords provisoires nécessaires pour la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange « doivent comprendre un plan et un programme pour la formation d'une telle union ou zone, dans une durée raisonnable ». En effet, une période transitoire sera la plupart du temps nécessaire mais sa durée pose des problèmes.

Notons d'abord que ce plan et ce programme doivent mener effectivement à l'établissement de l'union ou de la zone (44). En pratique les accords d'intégration présentés au G.A.T.T. sont en même temps des accords provisoires et des arrangements finaux puisqu'ils contiennent aussi des dispositions sur la période définitive (45). La question se pose aussi de savoir dans quelle mesure l'accord provisoire doit être détaillé. La Communauté a soutenu que les termes « plan et programme » — que doit comprendre l'accord provisoire — signifient justement que ce dernier n'a pas besoin d'être détaillé (46).

En ce qui concerne la durée « raisonnable » elle n'a pas été précisée ni dans l'Accord Général ni par les travaux du G.A.T.T.; elle peut facilement donner lieu à des controverses. Ce fut le cas lors de l'examen des accords d'association de la Grèce et de la Turquie. La Communauté a rappelé qu'à d'autres occasions les membres du G.A.T.T.

(43) Ainsi, au cours de l'examen de l'Accord d'Athènes, la question s'est posée de savoir si l'article XXIV permet aussi aux membres de l'union douanière de déroger à l'obligation de l'article XIII, c'est-à-dire d'éliminer entre eux les restrictions quantitatives, tout en les maintenant vis-à-vis des pays tiers, et surtout en recourant à ces restrictions pour des raisons de balance de paiements. Mais cette question s'était posée aussi pour le Traité de Rome et la Convention de Stockholm ; elle ne fut donc pas débattue à nouveau (Doc. L/1829, § 17).

(44) Le fait que la Convention de Yaoundé est conclue pour 5 ans seulement, a été justifié de la part de la Communauté et des associés, parce que le renouvellement serait certain ; aucune incertitude sérieuse n'existerait quant à l'établissement définitif de la zone (Suppl. n° 14, p. 108).

(45) Il n'est donc pas correct de les qualifier soit d'accords provisoires, soit d'accords finaux. Il faut plutôt distinguer entre les dispositions de chaque accord. (Dans ce sens, STEINBERGER, *op. cit.*, p. 107, note 457.) On peut cependant douter que l'Accord d'Ankara soit aussi un arrangement final ; l'union douanière est seulement prévue, mais elle sera déterminée et établie par un nouvel accord.

(46) *I.B.D.D.*, Suppl. n° 13, p. 64.

ont admis la nécessité de tenir compte des caractéristiques de l'économie des pays intéressés afin de juger des délais envisagés pour la réalisation de l'intégration.

En effet, la fixation d'une limite générale serait inopportune. L'intégration entre les Six a déjà franchi une grande partie de sa période transitoire. Il n'est plus question pour les pays tiers qui envisagent une intégration semblable à celle des Six, de les rattraper dans les mêmes délais. Ceci est possible pourtant pour une autre forme d'intégration, notamment pour une zone de libre-échange. Le caractère « raisonnable » de la durée de la transition doit donc aussi être fonction de cette distinction. Mais il semble qu'en pratique on recourra beaucoup plus facilement à d'autres considérations; notamment on examinera s'il y a l'intention sérieuse, de la part des auteurs de l'accord, de parvenir à une intégration finale. La durée de la période transitoire affecte certes le sérieux de cette intention mais inévitablement elle sera combinée avec plusieurs autres indications purement pragmatiques.

Il est plus difficile encore de répondre à la question de savoir si la durée raisonnable concerne l'essentiel de la libéralisation du commerce entre les Parties à l'intégration, ou si par contre un pourcentage considérable du commerce peut être soumis à un régime particulier pour une période « longue ». Du point de vue du texte de l'article XXIV, la seconde interprétation n'est pas soutenable. L'union (ou la zone) dont les conditions de compatibilité sont fixées au paragraphe 5, est celle dont le contenu est défini au paragraphe 8. Par conséquent, pour admettre que la période de 22 ans, réservée pour la libération de certains produits dans l'association grecque, est conforme à l'Accord Général, on doit affirmer qu'elle est raisonnable, et non qu'elle est une exception à la durée raisonnable de 12 ans.

B. — L'ÉTENDUE DE LA LIBÉRATION DU COMMERCE.

Le paragraphe 8 de l'article XXIV précise le contenu que l'union douanière et la zone de libre-échange doivent avoir pour être conformes aux stipulations du G.A.T.T. : pour qu'il y ait ces formes d'intégration aux termes de l'Accord, il faut que les droits de douane et autres réglementations restrictives (à l'exception de celles permises aux articles XI, XV et XX) soient supprimées « pour l'essentiel » du commerce entre les territoires constitutifs de l'union ou de la zone, en ce qui concerne les produits originaires de ces territoires. Pour une union douanière il faut en plus que « pour l'essentiel » les mêmes droits et autres réglementations soient appliquées par chaque membre vis-à-vis des territoires tiers.

Les problèmes que pose cette disposition se manifestent sous divers aspects. En premier lieu, il se pose la question de savoir quels secteurs de la production, voire quelles catégories de produits, sont affectés par la libération du commerce. Cette question est importante pour l'association, si celle-ci n'affecte qu'une des Communautés seulement. S'il s'agit d'une association à la C.E.C.A. elle ne satisfera pas aux exigences de l'article XXIV, comme ce fut aussi le cas pour la création de la C.E.C.A. elle-même. Comme pour celle-ci, une « dérogation conformément à l'article XXV-5 sera nécessaire » (47).

Au moment de la création des deux autres Communautés, les conditions étaient réunies pour que l'ensemble du commerce soit libéré à l'intérieur d'un territoire douanier unique, puisque le Marché Commun du charbon et de l'acier existait déjà. Mais si une association est envisagée seulement à la C.E.E., une partie du commerce peut rester en dehors de l'union douanière. Lors de l'examen des associations grecque et turque, la Communauté a avancé des justifications quantitatives, c'est-à-dire qu'elle a signalé que les produits relevant de la C.E.C.A. constituent un pourcentage minime des exportations des Six vers les associés et un petit pourcentage des importations de ces derniers en provenance de la Communauté. Cette façon de voir permet de penser cependant que lors d'une association d'un pays industrialisé, notamment de l'Autriche ou de la Suède, il n'y aurait pas de compatibilité avec le G.A.T.T., quelle que soit la perfection de l'union douanière, si par hypothèse elle était limitée à la C.E.E. Ceci ne s'explique que du point de vue où se place le G.A.T.T.; les entités qui entrent en ligne de compte pour la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sont des territoires entiers (48). On peut, évidemment, se placer sous un autre angle de vue et considérer la perfection de l'intégration en fonction de l'intégration des marchés, qui peuvent être des marchés de certains produits. Mais en ce qui concerne les exigences du G.A.T.T., leur interprétation est rigoureuse quant à l'étendue de la libération du commerce, de sorte que si l'on ne veut pas recourir à une autre procédure que celle de l'article XXIV, on doit envisager toute association de pays industrialisé (et encore plus, toute adhésion) comme une intégration qui doit comprendre aussi le charbon et l'acier.

Un autre secteur dont l'exclusion a posé des problèmes, est l'agriculture (A.E.L.E. et association A.E.L.E.-Finlande). Les associations aux Communautés comprennent les produits agricoles, mais la question s'est posée de savoir si « l'harmonisation » des politiques agrico-

(47) A comparer *I.B.D.D.*, Suppl. n° 1, p. 85. E. WOHLFARTH, *E.E.C. and World Trade*, op. cit., p. 2.

(48) *Infra*, p. 262.

les de l'associé et de la Communauté aura pour effet la libération du commerce de ces produits (49). Pour l'association des E.A.M.A., des données quantitatives doivent entrer en ligne de compte pour justifier la non-libération complète des produits concurrents des produits européens (50).

En deuxième lieu, il se pose une question de volume, voire de pourcentage du commerce entre les territoires de la zone ou de l'union que la libéralisation doit atteindre. Pour le moment la pratique du G.A.T.T. n'a donné aucune définition dans ce sens. Lors de l'examen du Traité de Rome, et pour repousser les objections relatives à l'article 133, paragraphe 3 (51) les Six ont proposé qu'on définisse le terme « pour l'essentiel » par une référence quantitative : il y aurait libération « pour l'essentiel » si elle affectait 80 % du commerce entre les territoires de la zone (52). Les Six soutenaient que le pourcentage qui pouvait être affecté par les droits de douane de l'article 133-3 du Traité C.E.E., n'excédait pas 1,4 % du commerce entre territoires de la zone. Bien entendu, dans le calcul de l'ensemble du volume du commerce, les Six comptaient aussi le volume entre les territoires européens de la Communauté. Ce calcul a déjà été contesté à l'époque. Au moment de l'examen de la nouvelle association des E.A.M.A., ainsi que de toute association à la Communauté, il ne fait pas de doute que la Communauté est considérée comme un territoire douanier unique dont seulement les échanges avec l'associé et inversement entrent en ligne de compte.

La fixation d'un pourcentage tolérable présente, certes, un intérêt considérable, du fait que les débats pourraient désormais se faire sur une base beaucoup plus solide, mais on ne peut pas refuser les difficultés que pose l'acceptation d'une telle norme, surtout si elle est générale et concerne toute intégration future.

En troisième lieu, en ce qui concerne le pourcentage du commerce que peuvent affecter les exceptions admises en faveur des territoires constitutifs de la zone ou de l'union, nous nous y référons dans ce qui suit.

(49) Notamment pour l'association grecque L/1829, § 26. Tant que la politique agricole de la Communauté n'est pas définie, la réponse à cette question devient plus difficile. Pour l'association des E.A.M.A., *I.B.D.D.*, Suppl. n° 14, p. 111.

(50) La justification est plus malaisée pour l'association nigérienne.

(51) Possibilité des P.T.O.M. de percevoir des droits de douane dans certains buts.

(52) D'ailleurs, le pourcentage devrait plutôt porter sur chaque branche séparément, qui devrait être libérée pour l'essentiel, et ne pas être général (H. STEINBERGER, *op. cit.*, pp. 151-152).

C. — LE NOMBRE DES EXCEPTIONS
A LA SUPPRESSION DES ENTRAVES DOUANIÈRES.

C'est une des caractéristiques des accords d'association présentés jusqu'aujourd'hui au G.A.T.T., qu'ils contiennent de nombreuses clauses tenant compte en particulier de la situation de l'associé et des difficultés que son intégration provoquera éventuellement pour son économie.

Il y a lieu de distinguer parmi ces clauses avant de se prononcer sur leur compatibilité avec les dispositions de l'Accord Général.

Quels que soient tout d'abord leur but et leur domaine d'application, ces clauses ne présentent pas beaucoup de difficultés si leur portée se limite à la période transitoire de l'intégration envisagée. Ce qui importe dans ce cas, est la conformité de « l'accord provisoire » avec la disposition de l'article XXIV, paragraphe 5, alinéa c). Une fois que le plan et le programme indiquent avec certitude que l'union ou la zone sera définitivement formée à la fin d'une période de durée raisonnable, les imperfections et les vicissitudes que le progrès de l'intégration connaîtra au cours de cette période ne sont pas de nature à infirmer la conformité de cette dernière avec l'Accord Général (53). On doit cependant reconnaître que les considérations juridiques sur la conformité de l'intégration sont inconsciemment mélangées avec celles qui portent sur ces exceptions transitoires. Ainsi on jugera plus difficilement que la durée d'une période transitoire est raisonnable, si au cours de cette période les participants à l'intégration amorcée gardent toute leur liberté dans le domaine du maintien ou de l'établissement des barrières douanières, ou maintiennent même pour l'essentiel ces barrières. En effet, les pays tiers éprouvent une crainte naturelle à l'égard de l'existence, pendant une longue période, d'un système préférentiel interdit par le G.A.T.T., au détriment de leurs intérêts commerciaux.

En deuxième lieu ces exceptions ne sont pas incompatibles si elles portent seulement sur une petite partie du volume des échanges, bref, si en dépit d'elles le commerce est libéré pour l'essentiel (54). Encore on peut soutenir qu'elles ne sont pas incompatibles même si elles portent sur un volume plus important, si elles ne jouent que virtuelle-

(53) Dans ce sens, la position de la Communauté et de la Grèce au G.A.T.T., Doc. L/1829, §§ 9 et 10.

(54) STEINBERGER, *op. cit.*, p. 155. — A propos de l'association de la Turquie, la C.E.E. a déclaré que les exceptions éventuelles qui seraient prévues pour la phase transitoire, pourraient porter sur certains secteurs du commerce dans le cadre de la tolérance admise par l'expression « pour l'essentiel des échanges commerciaux » (I.B.D.D., Suppl. n° 13, p. 62).

ment; en d'autres termes s'il est certain qu'elles sont seulement des possibilités de dérogations.

En troisième lieu, il y a le cas des exceptions qui peuvent être permises *d'une manière permanente* en faveur de l'une ou de toutes les Parties en cause; les difficultés les plus sérieuses découlent de cette troisième hypothèse.

On doit signaler d'abord que l'article XXIV, paragraphe 8 du G.A.T.T. se réfère expressément à certaines exceptions aux règles concernant les droits de douane et les autres réglementations restrictives, qui sont ainsi permises entre les membres de l'union ou de la zone. Il s'agit des dispositions des articles XI à XV et XX (55).

Les accords d'association prévoient de nombreuses clauses de sauvegarde dont une partie entre dans les exceptions ci-dessus permises par le G.A.T.T. Notamment dans l'Accord d'Athènes, les mesures de sauvegarde en cas de danger dans la balance des paiements qui peuvent être constituées aussi par des restrictions quantitatives, ne sont pas limitées à la période transitoire, mais elles entrent dans les exceptions prévues par le G.A.T.T. En ce qui concerne les mesures de sauvegarde de l'article 68 nous avons déjà signalé que celles prises pendant « la période transitoire du Traité C.E.E. », peuvent être maintenues après la fin de celle-ci dans les relations de la Communauté avec la Grèce (56). Le sens du texte n'est pas très clair; on peut admettre que ces mesures peuvent être maintenues d'une manière permanente mais en fait elles ne porteront pas, de toute façon, sur un volume des échanges tel que l'essentiel du commerce en soit affecté.

Par contre, les exceptions admises en faveur des associés d'Outre-Mer posent des problèmes assez délicats. Certaines de ces exceptions, notamment celles qui concernent le recours aux clauses de sauvegarde pour faire face à des dangers compromettant la stabilité financière extérieure, entrent dans la catégorie des exceptions compatibles susmentionnées. D'autres n'entrent pas dans l'énumération de l'article XXIV, paragraphe 8. Il s'agit surtout des clauses qui permettent les restrictions tarifaires ou contingentaires lorsqu'elles répondent aux nécessités de développement et de l'industrialisation des associés ou elles ont pour but d'alimenter leur budget (57); et encore, il y a les clauses de sauvegarde nécessaires pour faire face aux perturbations

(55) Restrictions à l'exportation en cas de pénurie de produits alimentaires, etc. (art. XI), exceptions générales relatives à l'ordre public, aux plans de stabilisation, etc. (art. XX), surtout restrictions nécessaires à la sauvegarde de la balance des paiements (art. XII).

(56) *Supra*, p. 216.

(57) Art. 133, § 3 du Traité C.E.E.; art. 3, § 2 et 6, § 3 de la Convention de Yaoundé; art. 3, § 2 et 6, § 6 de l'Accord de Lagos.

sérieuses qui se produisent dans un secteur de l'activité économique (58). Il n'y a pas de limitation dans le temps pour l'application de ces mesures. Faut-il les considérer comme incompatibles avec les dispositions du G.A.T.T. ?

Le G.A.T.T. a prévu une catégorie très importante d'exceptions à ses règles; c'est celle qui concerne la situation des pays économiquement peu développés (art. XVIII). Sous certaines conditions ces pays peuvent recourir à plusieurs mesures dérogatoires aux règles du G.A.T.T., afin de protéger leur économie et faciliter leur développement (retrait des concessions, établissement de restrictions quantitatives à l'importation, etc.). D'autre part, l'article XIX prévoit des dérogations en cas de force majeure, notamment des restrictions à l'importation pour éviter un grave préjudice à une production concrète d'un territoire. Cette clause correspond aux clauses de sauvegarde en cas de difficultés graves dans un secteur de l'activité économique que prévoient le Traité C.E.E. et les accords d'association.

L'article XXIV, paragraphe 8 ne se réfère pas à ces deux articles dans l'énumération des exceptions admissibles. La question de savoir si cette énumération est limitative a été fort débattue, surtout lors de l'examen de l'association prévue au Traité C.E.E. On comprend facilement que l'admissibilité dans une zone de libre-échange des exceptions en faveur du sous-développement présente un intérêt tout à fait particulier.

Il n'y a pas lieu, ici, de revenir sur ces discussions (59). Il importe seulement de mettre en lumière la véritable portée du débat. Du point de vue du texte du G.A.T.T., si l'on admet que les exceptions en cause ne s'appliquent pas à l'égard de l'article XXIV, paragraphe 8, on devra conclure que la zone ou l'union douanière dont il s'agit n'est pas compatible avec les dispositions de l'Accord. Or, on devra recourir à la procédure des dérogations de l'article XXV, paragraphe 5. Mais les objections contre ces exceptions et aussi contre toute exception à la protection d'une union ou d'une zone prennent, en pratique, une autre forme. Elles consistent à faire remarquer que dans la mise en œuvre de ces clauses de sauvegarde ou de développement, le pays en cause est obligé d'obéir à la règle du traitement égal de tous les partenaires du G.A.T.T. (60).

(58) Art. 13 de la Convention de Yaoundé ; 12 de l'Accord de Lagos.

(59) Pour l'applicabilité notamment de l'art. XVIII, ALLEN J., *op. cit.*, p. 197, STEINBERGER, *op. cit.*, p. 159, et évidemment la thèse des Six dans les travaux du G.A.T.T. En sens contraire, la thèse de nombreux pays tiers.

(60) Ce souci est manifeste au cours de l'examen de tous les accords d'association. Des questions posées aux signataires des accords demandent si, en cas de recours aux clauses de sauvegarde, une discrimination sera faite entre parties à l'association et pays tiers, quant à la rigueur et à la durée des restrictions envisagées (voir notamment, *I.B.D.D.*, suppl. n° 14, p. 110).

Ce problème encore est un des problèmes fort discutés, notamment en ce qui concerne le recours aux restrictions quantitatives pour des raisons de balance de paiements, comme on l'a déjà noté (61). On peut pencher en faveur de la thèse qui refuse cette obligation de traitement égal — ce qui fut la thèse de la Communauté. — Appliquer la même rigueur envers les participants à l'intégration et les pays tiers, c'est exiger une impartialité excessive, qui enlèverait tout sens au lien particulier qui unit les premiers. Mais même un lien souple avec des pays en voie de développement ne permet pas de penser qu'une telle impartialité soit concevable. Si tel était le cas, l'allure du système préférentiel qui est à la base de la zone, serait réduite ou même déformée, puisque aucune priorité ne serait donnée aux partenaires.

Mieux vaut donc s'en tenir aux critères de l'article XXIV : ou bien on reconnaît la conformité de l'intégration, ou bien il faut exiger l'applicabilité de la procédure de l'article XXV (ou éventuellement de l'art. XXIV, par. 10).

D. — LES INCIDENCES RESTRICTIVES AU COMMERCE INTERNATIONAL.

L'article XXIV, paragraphe 5, exige que l'établissement d'un tarif douanier commun aux frontières extérieures d'une union douanière ou les tarifs extérieurs des membres d'une zone de libre-échange, ainsi que les autres réglementations du commerce, n'aient pas une incidence générale plus élevée sur le commerce avec les pays non participant à l'intégration.

Nous avons vu que l'alignement sur le Tarif extérieur de la Communauté des tarifs de pays tels que la Grèce et la Turquie ne pose pas de problèmes, du fait que ces derniers tarifs sont plus élevés que le T.D.C. En général, d'ailleurs, il n'est pas encore précisé quelle peut être l'incidence générale plus élevée que les anciennes réglementations (62).

Il est cependant légitime de penser que dans le cas de l'association des E.A.M.A., la préférence vis-à-vis des importations en provenance de la Communauté peut se manifester par des restrictions plus graves que les associés imposeraient au commerce avec les autres pays. Surtout ceci est déjà évident dans le cas des pays ayant antérieurement pratiqué un régime non discriminatoire *erga omnes* (63). L'établisse-

(61) Voir aussi STEINBERGER, *op. cit.*, pp. 164 et 177.

(62) Bl. KNAPP, *op. cit.*, p. 78.

(63) *Supra*, p. 72. Déjà le Rwanda a fait connaître son intention d'appliquer un tarif douanier à double colonne dont l'une, qui viserait les membres de la C.E.E., ferait l'objet de réductions successives (2^e Rapport annuel d'activité du Conseil d'Association, point 24).

ment d'un tarif douanier dont une colonne fixe des pourcentages visant les importations en provenance des pays tiers seulement (qui étaient faites antérieurement en franchise de droits de douane), posera certainement des problèmes de compatibilité avec l'Accord Général. Mais cette restriction peut être justifiée sous l'angle plus général de la dénonciation, de la part des pays en cause, des obligations découlant des Conventions internationales qui avaient imposé ce régime. Exiger par conséquent dans le cadre du G.A.T.T. l'égalité de traitement, c'eût été rappeler les obligations découlant des engagements coloniaux.

Par contre, en ce qui concerne l'association nigérienne, le Nigéria a promis par une déclaration annexée à l'Accord de Lagos que lors de la transformation du tarif à une colonne en tarif à deux colonnes, la taxation combinée résultant de ce dernier ne sera pas plus élevée que celle du tarif à une colonne.

E. — VALEUR DE L'ARGUMENTATION JURIDIQUE.

Ces réflexions laissent cependant entendre que tous les critères de compatibilité sont mélangés entre eux et parfois avec d'autres critères, économiques ou pragmatiques. En fait, c'est beaucoup plus l'impression d'ensemble que présente une intégration donnée, qui vaut la peine d'être retenue comme critère. C'est surtout « le sérieux de l'intention » d'aboutir à cette intégration qui donne un argument supplémentaire et solide à ses défenseurs (64).

Un autre point mérite d'être aussi signalé. En dehors de la perfection d'une union douanière, la question de ses effets à l'égard des tiers reste toujours ouverte. Les dispositions de l'article XXIV, paragraphes 5 et 6, dont on a déjà parlé, attirent toujours l'intérêt particulier des pays tiers. Or, s'il y a lieu, ou si l'on envisage qu'il y aura lieu de renégocier les concessions affectées par l'établissement d'un tarif douanier commun, les pays tiers qui expectent participer à ces négociations règlent leur attitude à l'égard de la conformité de l'union avec l'article XXIV, paragraphe 8, en fonction des intérêts qu'ils espèrent tirer des négociations (65). On ne doit pas s'étonner de ces attitudes et de ces pratiques. Le G.A.T.T. ne peut pas jouer le rôle d'une juridiction internationale qui aurait l'autorité d'infirmer les accords incompatibles avec ses règles. Le dynamisme d'une intégration et la volonté de ses créateurs sont toujours des éléments dont les partenaires du G.A.T.T. ne peuvent pas faire abstraction.

(64) Il n'en est pas moins vrai que les Traités de Rome eux-mêmes furent l'objet de critiques sévères.

(65) *A.F.D.I.*, 1958, *op. cit.*, à propos de l'examen du Traité de Rome.

Il ne faudrait pas conclure cependant que l'intérêt de l'argumentation juridique est nul. Le G.A.T.T. fait un travail juridique louable dont la manifestation est l'examen systématique des accords conclus entre certains partenaires. Le cadre de son action ne lui permet pas de se limiter aux arguments juridiques purs. On peut même se demander si l'examen serait suffisant et correct sans ce recours aux considérations pratiques et économiques dont il a été question (66).

§ 3. — Le G.A.T.T. et l'association.

Il apparaît à l'issue de cette analyse que la conformité d'une association aux règles de l'Accord Général est recherchée sur la base des mêmes critères dont on se sert pour toute autre intégration; bref, sur la base de la même interprétation que l'article XXIV a reçue lors de l'examen d'autres accords d'intégration régionale.

Par rapport à ces accords, l'association présente des particularités dont certaines se sont déjà manifestées lors de l'examen des accords par le G.A.T.T., comme on a eu l'occasion de le remarquer. On peut contester que ces particularités découlent de la nature du lien de l'association et qu'elles ne soient pas simplement des particularités de chaque intégration déterminée. Mais il y a un aspect qui est incontestablement particulier. Si une intégration effectuée entre un certain nombre de pays présente un degré donné de perfection, il est naturel que l'association d'un autre pays à ce système prenne une forme de perfection moins rigoureuse.

Cependant, le cadre de l'examen du G.A.T.T. ne permet pas de tenir compte de cette particularité. Les entités à l'égard desquels doit s'appliquer la libération du commerce, sont les « territoires » (67). Lors d'une association à la Communauté Européenne, le G.A.T.T. considère seulement le fait qu'un territoire va s'intégrer à l'union des territoires des Six, et que cette intégration doit prendre une forme compatible avec ses règles. Cette exigence répond-elle à la nécessité de souplesse particulière que requiert l'alliance économique entre, d'une part, groupements régionaux puissants et déjà intégrés dans une grande mesure et, d'autre part, pays tiers éventuellement moins développés? On ne peut répondre à cette question que si l'on prend position sur

(66) On doit concevoir ces considérations comme parallèles aux considérations juridiques et non comme le contenu même de ces dernières, ce qui est une autre question. En effet, en ce qui concerne l'application du G.A.T.T., domaine par excellence du droit international économique, les considérations juridiques se réfèrent à des notions dont le contenu relève de la science économique.

(67) C'est une autre question que celle de savoir qui peut être sujet des obligations du G.A.T.T. ou Partie aux négociations et aux autres travaux.

un problème plus vaste, celui qui concerne le rôle et la fonction du G.A.T.T. ou de tout autre cadre suprême des relations commerciales internationales, par rapport au phénomène du régionalisme économique.

On s'est interrogé, en effet, si le G.A.T.T. peut remplir, à l'heure actuelle, un rôle visant à la liberté du commerce et au traitement égal d'un si grand nombre de pays, au moment où la portée de ses règles est modifiée du fait de l'existence dans son sein de vastes groupements régionaux. Son rôle ne devrait-il pas être la coordination des rapports entre économies régionales ?

Si l'on accepte cette conception sur le rôle souhaitable du G.A.T.T., il est facile d'admettre que le régionalisme, à côté d'une forme d'intégration prononcée, peut comprendre des formes d'intégration moins rigoureuses, voire même des rapports économiques étroits mais qui ne conduisent pas à une intégration. Les groupements régionaux intégrés ou en voie d'intégration, auxquels le monde serait divisé, seraient ainsi les pôles d'attraction des pays tiers qui s'y attacheraient par des liens plus ou moins étroits mais de toute façon plus forts que les rapports qu'ils entretiendraient avec les autres pays et les autres groupements.

Pour le moment, cependant, nous n'en sommes pas là et il y en a plusieurs qui contestent qu'on doive y parvenir. Ces liens particuliers avec les groupements régionaux ne seraient rien d'autre que la manifestation des systèmes préférentiels condamnés, à l'heure actuelle, par le G.A.T.T. Ces systèmes exercent une attraction séduisante, et c'est à eux que plusieurs pays visent et non à l'intégration. La conception qui fut le fondement des règles du G.A.T.T. est que ces systèmes ne sont pas favorables au développement du commerce mondial. Par contre, l'intégration proprement dite aura un résultat final bénéfique à cet égard ; mais pour qu'il s'agisse vraiment d'intégration, il faut qu'elle prenne les formes permises par le G.A.T.T.

Entre ces deux conceptions, le problème de l'association persiste. Il y a des cas où la conformité au G.A.T.T. est parfaitement possible et d'autres où le recours au système des préférences s'avère nécessaire (68). Mais il y a aussi des cas où, sans avoir besoin de recourir à ce deuxième système, on ne peut pas se conformer « exactement » aux exigences du G.A.T.T. Un problème d'option de priorité se pose : le respect des dispositions du G.A.T.T. dans toute leur rigueur, ou la considération des exigences que l'espèce concrète présente.

(68) Par conséquent, si l'on veut établir cette association, on doit, ou bien demander une dérogation expresse, ce qui ne sera pas octroyé sans contrepartie, ou bien défier la réaction des partenaires du G.A.T.T.

Jusqu'à présent, la pratique de la Communauté a montré que celle-ci n'a pas voulu faire abstraction des engagements envers le G.A.T.T., mais tout en tenant compte d'eux, elle a adopté les solutions qu'imposaient les problèmes économiques de chaque association concrète.

Pour l'association des E.A.M.A., elle a instauré une zone de libre-échange tout en tenant compte des problèmes que posaient le développement et la fragilité des économies de ces pays. Le débat se concentre autour de la compatibilité à l'égard du G.A.T.T. de cette attitude envers le sous-développement. Il n'est pas important de qualifier ce problème de problème particulier du sous-développement ou autrement. C'est le problème de l'association des E.A.M.A. tout simplement, que la Communauté du fait de son origine et de son histoire devrait résoudre. Que ce soit un système préférentiel ou non, on peut penser qu'ici les Six ont dû agir dans ce sens, quelle que fût la réaction attendue de leurs partenaires. Pour les associations grecque et turque, la solution a été la référence à une phase finale et peut-être lointaine de l'intégration qui sera, comme on le présume ou plutôt on l'espère, parfaite. Cette référence cherche à assurer la conformité au G.A.T.T., tandis que les méthodes et procédures particulières des phases préparatoires et transitoires cherchent à répondre aux problèmes concrets de ces deux associations.

Ainsi, aussi bien à l'égard des associations établies qu'à l'égard des associations futures, le G.A.T.T. se présente comme un cadre, dont le respect oblige que les liens envisagés prennent certaines formes précises (69). Il est donc un élément utile, comme nous l'avons noté au début, de tout essai de définition de la notion de l'association, sous réserves certes, de toutes les déformations aux formes rigoureuses d'intégration, que les procédures et les pratiques préexposées permettent de faire accepter.

(69) PESCATORE, in *Ost. Zeit. Aus.*, op. cit., p. 83.

SECTION II

RAPPORTS ENTRE L'ASSOCIATION
ET LES AUTRES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX
DES PARTIES

Dans ce contexte nous devons examiner quels sont les effets que ces engagements internationaux ont à l'égard du régime de l'association et inversement. De ce point de vue, ce sont surtout les autres accords d'intégration, conclus par la Communauté ou l'associé avec des pays tiers qui présentent un intérêt particulier.

§ 1. — Les accords établissant une intégration régionale.

A. — ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET DES PAYS TIERS A L'ASSOCIATION.

Lorsqu'un pays envisage de s'associer à la Communauté, il doit, en principe, avoir en vue non pas la Communauté primitive, mais la Communauté dont les domaines d'activité sont élargis du fait de l'intégration, ou de l'amorce d'intégration d'autres pays avec les Six. Ceci va de soi lorsqu'une adhésion d'un autre pays a déjà eu lieu. L'adhésion devant aboutir à une assimilation parfaite du régime en vigueur entre les Sept, l'établissement de l'association affectera aussi l'économie du nouveau membre.

A l'égard d'une association antérieure, il est difficile d'affirmer que la solution sera toujours la même. Ceci dépendra surtout du degré d'intégration que comporte la première association. Ainsi, si une association prend la forme d'une union douanière parfaite accompagnée éventuellement d'une union économique, il sera difficile, du moins pendant la phase définitive, que le nouvel associé se limite à des rapports avec les Six seulement. Plusieurs raisons peuvent être apportées à l'appui de cette thèse. Premièrement, après l'adoption du tarif douanier commun aucune discrimination ne pourrait être faite à l'intérieur du territoire douanier unique, même à l'égard des produits non originaires de ce territoire, une fois qu'ils ont passé une frontière quelconque. D'autre part, du point de vue du rationalisme que requiert la perfection de l'union douanière, il y aurait un déséquilibre du fait qu'une partie du territoire douanier élargi ne pourrait pas profiter

des avantages qu'offrirait l'ouverture du marché associé (70). Enfin, du point de vue du G.A.T.T., une interprétation correcte de l'article XXIV, paragraphe 8, conduit à la même solution. En effet, la libération du commerce doit affecter « au moins les produits originaires des territoires de l'union (par. 8 a) ». Mais étant donné qu'une union douanière est censée signifier la substitution d'un territoire douanier unique à deux ou plusieurs territoires douaniers, un raisonnement rudimentaire oblige à admettre que si deux territoires s'intègrent séparément à la Communauté sous forme d'union douanière, il y aura une continuité d'un seul territoire douanier.

Mais il n'en est pas de même lorsque l'une des associations prend la forme d'une zone de libre-échange; et encore, il n'est pas certain que la pratique suivra ces raisonnements théoriques. Des raisons spéciales peuvent exiger que la libération du commerce n'atteigne pas les échanges entre deux (ou plusieurs) associés. Si ceci est accepté d'une manière permanente dans la phase définitive des associations, on se trouvera devant le phénomène, que deux territoires seront intégrés à la Communauté sans accepter de s'intégrer mutuellement. Du point de vue du mécanisme de ce rapport, il sera nécessaire que chacun des territoires associés applique à l'égard des produits de l'autre, sinon le tarif extérieur, du moins un tarif discriminatoire, et d'autre part qu'un contrôle d'origine soit établi aux frontières entre ces territoires et la Communauté.

L'examen de la pratique suivie jusqu'à présent lors de l'établissement des associations n'éclaire malheureusement pas ce sujet. Ceci est dû au fait que ce que les associés recherchaient était le Marché Commun des Six et non celui d'autres associés. Ce fut notamment le cas de l'association turque; elle a cherché à ouvrir à la Turquie le Marché Commun et non le marché grec.

La seule disposition qui porte sur le régime des échanges entre associés — liés à la Communauté par des accords différents — est celle du Protocole n° 20 annexé à l'Accord d'Athènes. Elle reconnaît que la circulation des produits des pays et territoires d'Outre-Mer dans l'union douanière C.E.E.-Grèce peut soulever des problèmes (71). Il est admis par conséquent que le problème des échanges « indirects », c'est-à-dire par l'intermédiaire de la Communauté, entre

(70) Une même remarque pour ce dernier, s'il s'intègre en forme d'union douanière, à l'égard de l'impossibilité d'atteindre le marché du premier associé.

(71) A l'heure actuelle ce sont plutôt des substituts de produits grecs (exemple : huile d'arachides) qui pourraient provoquer des difficultés.

ces pays et la Grèce, devra être réglé le plus tôt possible, tandis que pour les échanges directs la Communauté devrait proposer aux autorités compétentes de ces pays et territoires de négocier et de les régler d'un commun accord avec la Grèce (72). Ce texte exclut donc que les libérations du commerce auxquelles procède la Grèce, s'étendent automatiquement aux produits originaires des associés africains (73). Ceci d'ailleurs découle expressément du Protocole n° 5 lequel ne concerne pas seulement les marchandises des P.T.O.M., mais les « marchandises en provenance de pays tiers à l'association, importées au bénéfice d'un régime douanier particulier » (donc aussi des produits originaires du Maroc, Tunisie, etc.) (74). Ces marchandises ne sont pas considérées comme étant en libre pratique, au sens de l'article 7 de l'Accord; le Conseil d'association a décidé que les administrations douanières des Etats membres de la Communauté doivent refuser la « licence de circulation » à ces marchandises (75).

D'autre part, en ce qui concerne la circulation des produits grecs dans les marchés des pays africains, l'article 73 de l'Accord d'Athènes limite l'application de celui-ci au territoire européen des Six et à la Grèce.

Après l'établissement de la nouvelle association des E.A.M.A., les mêmes questions subsistent. La seule obligation en vigueur est toujours celle du Protocole n° 20, précité. Pour les échanges directs, un accord doit intervenir entre la Grèce et les E.A.M.A. On doit signaler encore que la même solution est prévue en termes vagues, pour l'aménagement des rapports entre la Grèce et un autre associé futur. Un accord entre les deux « pourra » intervenir après consultation de la Communauté (Accord d'Athènes, art. 64, par. 3, al. 2).

Pour ce qui est des rapports entre l'associé et un Etat adhérent, l'article 64, paragraphe 3 de l'Accord d'Athènes prévoit qu'il y aurait lieu de procéder à la « conclusion d'un Protocole additionnel », tandis que les aménagements nécessaires à l'Accord d'Athènes « seront conve-

(72) Voir *L'Associazione della Grecia alla C.E.E.* (Publication de la Confederazione Gen. dell'Industria Italiana) p. 32.

(73) La question se poserait surtout pour les espèces produites aussi dans la Communauté : celle-ci n'ayant pas de frontière commune avec la Grèce, ces produits devront toujours passer par une douane. La nature du produit tropical permettra en même temps le contrôle d'origine. Mais des détournements de trafic sont toujours à craindre (voir art. 10, de l'Accord ; à considérer aussi l'article 8 pour le trafic des produits transformés).

(74) Note, dont le Conseil d'association a pris acte lors de sa première session, relative au Protocole n° 5. Il y est admis toutefois que pour le moment, les échanges avec le Maroc et la Tunisie ne présentent pas d'inconvénients. Encore, les craintes de détournement de trafic pour les produits originaires des E.A.M.A., sont limitées, à cause du taux restreint de réduction des tarifs douaniers grecs et des frais d'un double dédouanement.

(75) 1^{er} Rapport annuel, III, 1.

nus par les Parties Contractantes ». Il n'est pas précisé entre qui sera conclu le Protocole additionnel. On pourrait penser qu'il sera conclu entre la Grèce et l'adhérent, mais il paraît aussi concevable qu'il soit conclu avec la participation de la Communauté et des Etats membres. Il pourrait ainsi inclure les aménagements nécessaires à l'Accord d'Athènes, qui ne feraient pas l'objet d'un accord particulier. Il y aurait aussi responsabilité de tous les membres de la C.E.E., à l'égard de tous les rapports résultant de l'adhésion et de l'association.

B. — ACCORDS D'INTÉGRATION ENTRE L'ASSOCIÉ ET DES PAYS TIERS.

Dans ce contexte encore, des raisons peuvent exister, qui empêcheraient qu'une association à la Communauté entraîne aussi l'intégration des pays qui sont liés avec l'associé. On pourrait penser à une association du Danemark à laquelle la Finlande, pays associé à l'A.E.L.E. et lié par divers accords au Danemark, ne voudrait pas participer; surtout à une association de l'Angleterre sans les pays du Commonwealth.

En fait, dans ces cas, il s'agirait d'une option de priorité que le candidat associé ferait, entre ses intérêts qui découleront de l'intégration à la Communauté et ses liens particuliers avec d'autres pays. La solution première serait d'étendre ces liens à toute la Communauté. Si cela n'est pas possible, même sous une forme plus souple, pour des raisons politiques ou tenant à la politique préférentielle de la Communauté, l'accord d'association devra aménager les intérêts en cause. En principe il ne sera pas acceptable que les rapports entre l'associé et les pays tiers continuent, à long terme, à impliquer une libre circulation des marchandises (76) (à moins qu'on ne veuille instaurer, par l'extension de cette liberté du commerce à l'égard de tout le Marché Commun, une association déguisée de ces pays à la Communauté). On peut, cependant, admettre certaines préférences en faveur de ces pays (77).

(76) Notons que du point de vue du G.A.T.T., l'art. XXIV, § 9, dispose que les préférences préexistant à la création du G.A.T.T. et admises expressément en vertu de l'article 1^{er}, § 2 (notamment, en ce qui nous concerne, les préférences du Commonwealth) ne peuvent être affectées par l'établissement de l'union ou de la zone, mais elles peuvent être éliminées ou aménagées à la suite de négociations. L'approche de la question d'un point de vue pragmatique est évidemment plus utile. A ce sujet, les difficultés des négociations sur l'adhésion britannique et la préférence du Commonwealth, sont caractéristiques.

(77) Un problème analogue s'est posé à propos du maintien de la part de la France, d'un régime particulier en faveur de certains pays (*supra*, p. 99). Mais on sait qu'en vertu des déclarations annexes au Traité, ce régime devra s'étendre à la charge de tous les membres de la Communauté.

Enfin, il y a lieu de penser que ces solutions seront valables même si l'association à la Communauté prend la forme d'une zone de libre-échange, si l'associé est un pays industrialisé.

En ce qui concerne l'association des pays en voie de développement, des exceptions notables qui ont été admises et qui peuvent être adoptées en faveur des associés, renversent complètement les solutions qu'on a proposées ci-dessus. Mais on examinera ce problème avec celui qui lui est connexe, à savoir la liberté que peuvent avoir ces pays de conclure des accords d'intégration régionale (78). De toute façon, ces accords n'ont pas d'effet automatique sur l'association. La Communauté n'étendra pas le régime préférentiel aux partenaires de ses associés que si elle y consent en vertu d'un nouvel engagement (79).

Inversement, il appartient aux associés de régler la question de la circulation des produits de la Communauté dans le marché régional. Ceci est vrai, même lorsque l'accord régional établit une union douanière. La très vaste liberté des associés à l'égard de la libération du commerce envers la Communauté, permet ici que l'union régionale contienne une discrimination à l'égard de la zone de l'association.

§ 2. — Les accords commerciaux bilatéraux.

L'existence d'accords commerciaux en vigueur entre l'une ou chacune des Parties Contractantes de l'accord d'association d'une part et des pays tiers d'autre part, pose des problèmes surtout dans le cas où l'association revêt la forme d'une union douanière. En effet, puisqu'un tarif douanier commun doit devenir le seul tarif extérieur de la Communauté et de l'association, les liens particuliers établis précédemment avec des pays tiers doivent être aménagés de sorte qu'aucun déséquilibre ne subsiste au sein de l'association. Logiquement, la solution correcte est l'aménagement de ces accords à la suite de négociations adéquates et avec l'assistance mutuelle de la Communauté et de l'associé, de sorte que les incompatibilités soient éliminées. Cette solution est celle qu'a prévue le Traité C.E.E. sur le même sujet (art. 234), mais on doit noter, qu'à propos d'une association, les incompatibilités découlent de l'obligation d'alignement sur le Tarif Douanier Commun, mais pas aussi nécessairement — comme c'est

(78) *Infra*, pp. 277 et s.

(79) Il en est de même pour le régime de l'aide financière et technique qui ne pourrait pas s'étendre sans un accord particulier avec la Communauté.

le cas à l'intérieur de la Communauté — de la mise en œuvre d'une politique commerciale commune. En effet, il se peut que l'association n'affecte pas l'autonomie des politiques commerciales de la Communauté et de l'associé, ou qu'elle vise seulement à la coordination de ces politiques (80).

En pratique, cependant, des solutions différentes peuvent être admises dans une certaine mesure, ce qui aurait pour effet que certains courants commerciaux entre la Communauté ou l'associé d'une part, et des pays tiers d'autre part, n'affectent pas l'ensemble de l'espace de l'association. Mais nous examinerons cette question dans le contexte de la liberté d'action des Parties en matière de politique commerciale.

(80) *Infra*, pp. 271 et 273.

SECTION III

LA LIBERTÉ ET LES OBLIGATIONS DES PARTIES
À L'ÉGARD DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

§ 1. — La politique commerciale des Parties.

Cette question concerne le contenu et la portée qu'on voudra donner au lien de l'association; elle sera réglée, *a priori*, dans chaque accord. Mais il importe d'examiner quelles alternatives sont concevables en ce qui concerne la liberté des Parties d'assumer d'autres engagements internationaux.

Grosso modo, la réponse à cette question dépend de la solution qu'on adoptera relativement aux politiques commerciales, considérées dans un sens large, de la Communauté d'une part et de l'associé d'autre part. Ces politiques se fondront-elles en une politique commune, seront-elles simplement cordonnées, ou resteront-elles complètement autonomes? Ces alternatives seront, certes, fonction du degré d'intégration que comportera l'association, et éventuellement aussi, des solutions relatives à l'intégration institutionnelle de l'associé. Mais la souplesse de l'association permet que les solutions à adopter dans cette matière ne suivent pas les exigences et les conséquences logiques de l'intégration. Ainsi, si l'on doit penser qu'une union économique requiert une politique commerciale commune, des raisons spéciales peuvent exiger que cette dernière soit exclue et que l'union soit traduite par l'établissement d'autres politiques communes, politique de transports, agricole, etc. (81).

De toute façon, une union douanière requiert au moins la coordination des politiques commerciales de ses membres et ceci reste vrai aussi pour une zone de libre-échange, si l'on veut qu'elle conserve un minimum de préférence en faveur de ses membres par rapport aux pays tiers. Nous avons vu que cette coordination pose les problèmes les plus sérieux de la perspective d'association des pays neutres. Théoriquement une liberté d'action virtuelle peut être tolérée, mais en fait la marge de politique autonome doit être limitée à l'intérieur de certains pourcentages du commerce ou du tarif extérieur (82).

(81) C'est ce qu'impliquaient, comme on l'a vu, les propositions concernant l'association de la Suisse.

(82) Ce qui conduirait soit à contingenter les importations que l'associé peut

L'Accord d'Athènes (art 64) prévoit la coordination, pendant la période transitoire, de la politique commerciale des Parties vis-à-vis des pays tiers. Cette coordination consiste en communications de toutes informations utiles sur les accords que chaque Partie conclut (83) et en consultations préalables au sein du Conseil d'association, au cas où les accords envisagés ou la modification du régime des échanges extérieurs auraient une incidence « directe et particulière » sur le fonctionnement de l'Accord. Jusqu'à présent, cette disposition a été appliquée par le respect, de la part de la Communauté, de ses engagements. Ce fut le cas, lors des négociations en vue de la conclusion des accords commerciaux avec l'Iran et Israël, des négociations Kennedy, de l'adhésion britannique et de l'association turque; de même, au cours des négociations avec l'Autriche, le Maroc et la Tunisie (84).

Le même article (par. 2) prévoit qu'à l'expiration de la période de transition « la Grèce et la Communauté renforcent au sein du Conseil d'association la coordination de leurs politiques commerciales en vue de parvenir à une politique commerciale fondée sur des principes uniformes ». Cette disposition ressemble à celle de l'article 113, paragraphe 1^{er} du Traité C.E.E. mais elle n'est pas exactement la même (85). En ce qui concerne d'abord le moment où cette politique commerciale devra être mise en œuvre, l'expiration de la période de transition de l'association est seulement le point de départ des efforts de renforcement de la coordination, et non la date à laquelle une politique commune devrait être établie. Ensuite, l'Accord d'Athènes ne parle pas de « politique commune », mais de politique commerciale « fondée sur des principes uniformes ». Enfin, la rédaction de ce paragraphe permettrait de soutenir que cette politique peut toujours continuer à découler de la « coordination » de la politique des deux Parties, renforcée de certaines règles et de principes arrêtés en commun. Il y aurait une différence essentielle avec le régime précédant cette phase, seulement s'il y avait lieu de transfert de compétences et d'adoption de procédures communes. Mais ceci n'est pas concevable ici, puisque le même organe continuera à statuer à l'unanimité sur la question. Cependant, des mécanismes particuliers ne sont pas à exclure, parmi lesquels la conclusion d'accords en commun

faire en franchise de droits de douane ou à droits réduits, soit à fixer l'écart tolérable entre le T.D.C. et le tarif de l'associé, pour toutes ou pour certaines catégories de positions.

(83) Le moment de cette communication n'est pas précisé ; mais afin qu'on puisse constater si ces accords ont une incidence sur le fonctionnement de l'Accord et pour qu'il y ait des consultations « préalables », il faut que la communication soit faite pendant les négociations. Il ne s'agit pas, de toute façon, de communication des projets de ces accords.

(84) 3^e Rapport d'activité du Conseil d'association C.E.E.-Grèce, p. 22.

(85) Comme le soutient Roucounas, in *Rev. Hel. de Dr. Int.*, p. 47.

par la Communauté et la Grèce présenterait un intérêt majeur (86) ; de toute façon, une telle coordination pourrait atteindre une perfection telle qu'aucun déséquilibre ne puisse persister.

L'Accord d'Ankara (art. 21) prévoit l'élaboration d'une procédure de consultations qui permettra la coordination des politiques commerciales vis-à-vis des pays tiers. Pour le moment donc, cette obligation de coordination n'existe pas mais il sera nécessaire qu'elle soit incluse dans le Protocole additionnel.

Enfin, la Convention de Yaoundé, en dehors de la coopération sur le plan international concernant les produits tropicaux (Protocole N° 4), ne prévoit aucune coordination proprement dite, mais seulement l'information mutuelle et la consultation sur les « mesures relatives aux échanges commerciaux avec des pays tiers lorsque celles-ci sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts des Parties » (art. 12) (87). Cette atteinte aux intérêts de l'autre ou des autres Parties est le seul critère de l'obligation de consultation. Mais, dans le cas des associations de la Grèce et de la Turquie, l'obligation de base est l'alignement sur le T.D.C. et son respect, de sorte que la marge de liberté toujours décroissante des Parties concerne les autres mesures de politique commerciale, parallèlement ou après l'alignement sur le T.D.C., au fur et à mesure du renforcement de la coordination.

En ce qui concerne plus particulièrement les accords commerciaux bilatéraux, on doit mentionner la disposition de l'article 21 de l'Accord d'Athènes qui permet à la Grèce, avec l'accord préalable du Conseil d'association, d'octroyer des contingents tarifaires à droits réduits ou nuls — mais qui ne peuvent pas être inférieurs à ceux appliqués aux produits homologues importés de la Communauté — pour l'importation de certains articles en provenance de pays tiers, avec lesquels la Grèce est liée par des accords de commerce bilatéraux, si le fonctionnement de ces accords est affecté « de façon sensible » par l'application de l'Accord d'association (88) (89). Il ne semble pas que l'application de cette disposition soit limitée à la période de transition.

(86) *Supra*, p. 203.

(87) Nous avons vu (*supra*, p. 234) comment cette disposition a été définie par la décision n° 1/64 du Conseil d'association, en précisant notamment que les informations à transmettre doivent être « préalables » aux décisions sur les mesures de politique commerciale.

(88) Notons que la rédaction de cette disposition laisse entendre qu'elle ne s'applique pas seulement à l'égard des accords en vigueur au moment de la conclusion de l'Accord d'Athènes, mais à tout accord en vigueur au moment où se manifestent les faits préjudiciables.

(89) Il s'agit notamment des accords passés avec les pays de l'Est, sur la base du clearing.

D'autre part, on doit rapprocher cette disposition de celle du Protocole N° 8 annexé au même accord, qui autorise *a priori* (90) la Grèce d'octroyer des contingents tarifaires ne dépassant pas 10 % de ses importations en provenance de pays tiers, ni le tiers des mêmes importations par chaque produit. Pourtant les conditions strictes de mise en œuvre de cette faculté par la Grèce ne permettent qu'une déviation limitée à l'application du tarif extérieur commun; en aucun cas, il ne devrait en découler un détournement de trafic à l'égard du commerce de la Communauté. Encore, en plus du traitement non discriminatoire des importations en provenance de la Communauté, l'obligation générale de coordination des politiques commerciales (art. 64) ainsi que les compétences du Conseil d'association (art. 21, par. 1^{er}, Prot. n° 8, par. dernier) limitent la liberté de la Grèce dans ce domaine (91).

§ 2. — Droits de l'associé à l'égard de l'adhésion ou de l'association d'autres pays à la Communauté.

Cette question entre en partie dans la ligne du problème de la politique commerciale, au sens large, mais il est préférable d'en faire un examen particulier. En effet, les droits plus ou moins substantiels, accordés à l'associé dans le cas d'une autre association ou d'une adhésion, peuvent être fonction de ses droits à l'égard de la politique commerciale de la Communauté en général. Cependant l'importance qu'ont pour la Communauté les adhésions et associations futures est telle, que les droits de l'associé, éventuellement importants à l'égard de la politique commerciale en général, peuvent être limités lorsqu'une intégration d'un autre pays est envisagée.

En principe, l'associé ne pourra faire valoir complètement ses intérêts dans une telle hypothèse, que s'il est intégré institutionnellement à la Communauté. Vu que l'adhésion et l'association requièrent toujours l'action unanime des Six, un droit de *veto* ne saurait être accordé qu'à un adhérent. A ce sujet donc, on voit apparaître la contrepartie de la souplesse et des avantages du système de l'association. L'associé qui n'admet pas comme l'adhérent toutes les charges et responsabilités de la marche commune vers l'intégration, ne peut pas être assuré d'être suffisamment protégé de tout ce que l'élargissement futur de la Communauté peut apporter de défavorable. Les stipulations expresses adoptées à ce sujet dans l'accord d'association seront, bien entendu, déterminantes. Mais un travail d'interprétation

(90) ROUCOUNAS, *La C.E.E. et l'association de la Grèce avec elle*, p. 73, note 2.

(91) *Supra*, p. 272.

sera le plus souvent nécessaire, du fait que les droits de l'associé et les procédures à suivre dans ces hypothèses ne sont pas — délibérément — clairement définis à l'avance. En effet, l'engagement de la Communauté se définit généralement en ce qu'elle doit « tenir compte des intérêts de l'associé » ou procéder à des consultations avec lui. Quelle est la portée de cet engagement dans le cas où l'adhésion (ou l'association) porterait atteinte aux intérêts de l'associé ?

En général, on doit partir du principe que l'associé, en stipulant son engagement de base avec la Communauté, s'est intégré ou s'est lié à un groupement régional, lequel, du fait de son statut, de son histoire et du contexte politique et économique de son évolution, a tendance à s'élargir. Pour ce qui est de l'adhésion, il ne s'agit pas seulement de considérer que les Traités instituant les Communautés Européennes sont ouverts, mais aussi que leurs préambules laissent concevoir la création des Communautés comme une première étape vers l'union des peuples européens. Il en résulte que l'associé n'aura pas de droits tels qu'il puisse s'opposer à cette union même. Mais ceci est vrai aussi pour l'union qui s'effectue sous forme d'une association. L'associé ne peut pas avoir de *veto* à l'établissement même d'une autre association, *veto* qui serait alors de nature politique.

Or, justement, l'intégration d'autres économies au sein du Marché Commun, peut porter atteinte aux intérêts de l'associé, surtout lorsqu'elle apporte une forte concurrence à ses exportations. Tel est le cas de deux pays associés successivement, notamment de la Grèce et de la Turquie, qui alimentent le Marché Commun en produits agricoles homologues ou en produits particuliers non concurrents des produits des pays membres de la Communauté.

Si l'on considère la question d'un point de vue logique en se basant sur des considérations de rationalisme économique, on peut penser que les objections du premier associé sont fondées tant que le régime de la nouvelle association n'aboutit pas à un élargissement géographique de l'intégration, et par conséquent à un équilibre non seulement des avantages, mais aussi des charges, des risques, ou en un mot des chances, que chaque région aura dans cet espace élargi. On doit considérer aussi un autre point de vue, celui du G.A.T.T., qui requiert une perfection de l'intégration telle, qu'il en résulte un véritable développement de l'économie de la région en cause, et par là un effet favorable au commerce avec le reste du monde. Bref, les intérêts de l'associé sont atteints sans contrepartie, si la nouvelle association consiste en un système préférentiel d'où il ne tire aucun profit.

Cependant ces raisonnements ne sont pas décisifs lorsqu'il s'agit d'accorder à l'associé des droits sur cette matière. Cette logique poussée à l'extrême devrait permettre à l'associé d'avoir un droit de *veto*

chaque fois que son intégration est plus prononcée que celle qu'effectue la nouvelle association (92). Mais, en pratique, on ne doit pas perdre de vue que cette question revêt un aspect éminemment politique et que l'octroi de pouvoirs politiques à l'associé à l'égard de l'action de la Communauté n'est concevable que dans une association qui consisterait en une adhésion ou qui y aboutirait en fait.

Si cependant des droits de portée politique en faveur de l'associé ne sont pas concevables, il est possible au moins qu'on tienne compte de ses intérêts avant la conclusion du nouvel accord. Ceci de deux manières, soit en tenant compte de ces intérêts dans l'élaboration des clauses du nouvel accord, ce qui doit être la règle, soit en ajustant le premier accord d'association par des concessions en faveur de l'associé.

Les solutions adoptées jusqu'à présent dans les accords d'association conclus par la Communauté sont caractéristiques de l'existence des problèmes exposés ci-dessus. On ne peut pas pourtant affirmer que d'autres solutions ne sont pas concevables. L'Accord d'Athènes (art. 64, par. 3) précise, en premier lieu, comment l'avènement d'une adhésion ou association sera considéré à l'intérieur d'une première association. Dans ce cas, « il devra être *pleinement* tenu compte des intérêts réciproques définis par l'Accord; des *consultations* adéquates auront lieu à cet effet ». A cette disposition, on doit ajouter la déclaration interprétative relative à l'article 64, paragraphe 3, annexée à l'Accord : il y est précisé que parmi les intérêts réciproques, « il faut comprendre l'intérêt de la Communauté de voir d'autres pays adhérer ou s'associer à elle dans des conditions équitables ». Enfin, dans l'échange des lettres, au moment de la signature de l'Accord entre les présidents des délégations de la Communauté et de la Grèce, on a pris soin d'expliquer que les dispositions de l'article 64, paragraphe 3, ne s'appliquent pas à l'association des pays et territoires déjà associés ni à aucune modification future de ce régime.

La difficulté d'interprétation qui se pose ici, comme d'ailleurs pour un grand nombre de dispositions de l'Accord, découle des termes dans lesquels la Communauté a stipulé son engagement de procéder à des consultations et de tenir compte des intérêts de l'associé. S'agit-il d'un engagement juridique dont la portée peut être précisée ? Notons qu'une déclaration de la Commission, dont le Conseil a pris acte à l'occasion de sa 46^e session du 19 mai 1961, précise que cette disposition « ne met pas à la charge de la Communauté un engagement juridique susceptible d'un recours devant l'instance arbitrale

(92) Ainsi un associé sous forme d'union douanière devrait faire prévaloir son point de vue dans l'éventualité d'une association-zone de libre échange.

et n'ouvre pas à la Grèce le droit de demander des compensations ». Il s'agit, certes, d'une déclaration unilatérale mais elle est importante non seulement pour le sens dans lequel la Communauté interprète son engagement, mais aussi pour l'attitude qu'elle compte suivre dans le cas où cette interprétation serait mise en cause (93).

L'Accord d'Ankara ne contient que la disposition précitée de l'article 21 qui prévoit l'élaboration d'une procédure de consultation. Cette consultation permettra aussi d'assurer « le respect des intérêts réciproques » dans le domaine de la politique commerciale, « notamment en cas d'adhésion ou d'association ultérieure de pays tiers à la Communauté ». Il est probable que la définition de cette procédure sera rapprochée de celle prévue pour l'association grecque, mais aussi que les difficultés présentées au sein de cette dernière indiqueront la nécessité d'une plus grande précision.

La Convention de Yaoundé (art. 58) prévoit enfin « l'information » du Conseil d'association de toute demande d'adhésion ou d'association à la Communauté. Il n'y a lieu de procéder à des consultations que si la demande d'association provient d'un pays dont les structures économiques et la production sont comparables à celles des Etats associés. L'accord d'association avec ce pays peut prévoir l'accession à la Convention de Yaoundé (94).

§ 3. — La liberté des associés de conclure des accords régionaux.

En sens inverse, on doit se demander quelle liberté ont les associés de conclure des accords d'intégration régionale, et quels sont les pouvoirs que la Communauté conserve à cet égard. On doit partir du principe qu'une association établie sous forme d'union douanière ne permet pas la conclusion, par l'associé, d'accords régionaux avec des pays tiers. Tout lien particulier que ce dernier voudrait instaurer ou garantir, devrait se manifester à l'égard de la Communauté aussi. La solution serait donc une association à la Communauté (95). Si, de toute façon, une telle possibilité était exceptionnellement permise, elle devrait être expressément prévue dans l'accord d'association, et viser expressément ou implicitement certains pays (96).

(93) La disposition de l'article 64, § 3, a donné lieu à discussion lors des négociations sur l'adhésion britannique. Lors de l'association turque, la Grèce insistait surtout sur l'application du Protocole n° 10 (*supra*, pp. 205 et 232).

(94) *Supra*, p. 144.

(95) Ce serait notamment le cas des pays africains liés à la Grande-Bretagne, dans l'hypothèse d'une association de celle-ci à la Communauté.

(96) Aussi, l'emploi de ce procédé pour une association déguisée à la Communauté n'est pas inconcevable, comme on l'a déjà vu.

En ce qui concerne les accords régionaux qu'un associé sous forme de zone de libre-échange, peut conclure, il est difficile, comme nous l'avons vu, d'imaginer des hypothèses d'une pareille association avec des pays industrialisés. Par contre, l'association des E.A.M.A., ou toute association de pays en voie de développement, offre le cadre typique dans lequel ces accords régionaux sont possibles. L'idée de base est que l'association avec la Communauté ne doit pas empêcher l'intégration et l'élargissement des économies africaines, divisées souvent à cause du régime colonial, et morcelée à la suite de l'indépendance.

L'article 8 de la Convention de Yaoundé prévoit que celle-ci ne fait pas obstacle au maintien et à l'établissement entre associés d'unions douanières ou de zones de libre-échange. En effet, comme on l'a vu, l'association des E.A.M.A. ne crée pas une seule zone de libre-échange avec les associés. L'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange peut aboutir à un traitement préférentiel de leurs membres par rapport aux membres de la Communauté puisque les associés ont la faculté de maintenir ou d'établir des restrictions dans certains buts, vis-à-vis de la Communauté (97).

Les associés peuvent aussi établir des unions douanières ou des zones de libre-échange avec des pays tiers, dans la mesure où celles-ci « ne sont pas ou ne se révèlent pas incompatibles avec les principes et les dispositions de la Convention ». La difficulté que peut présenter l'interprétation de cette disposition est évidente. En effet, jusqu'où va la liberté pour les pays associés de conclure de pareils accords ? Y a-t-il incompatibilité si l'associé ou les associés s'engagent en vertu du nouvel accord à établir à l'égard de la Communauté des entraves douanières non conformes au calendrier de libération prévu dans la Convention ?

On doit tout d'abord établir un partage entre cette disposition et celle de l'article 7 qui contient une clause de la nation la plus favorisée. On peut admettre que le but des exceptions prévues en faveur du régionalisme africain, est justement qu'elles puissent conduire à un traitement plus favorable des membres de l'union ou de la zone régionale, par rapport au traitement des membres de la Communauté. L'article 7 s'appliquerait notamment là où il n'est pas question de création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange.

Il apparaît, ensuite, que certaines distinctions sont déjà concevables. Il y aura incompatibilité si l'accord régional fixe, sans autre, un tarif douanier ou des restrictions à l'égard de la Communauté, mais ce

(97) Voir 2^e Rapport annuel sur l'activité du Conseil d'association C.E.E.-E.A.M.A., point 34, sur le projet de zone de libre-échange entre la Côte-d'Ivoire, la Guinée, le Libéria et Sierra-Léone. — D'autre part, la zone entre pays limitrophes, est en partie couverte par la liberté du trafic frontalier.

tarif sera conforme à la Convention de Yaoundé s'il se manifeste comme l'exercice de la part des associés, dans les conditions prévues par la Convention, de leurs droits d'empêcher ou d'aggraver la libération du commerce pour les besoins de leur développement et leur industrialisation. Cette distinction est, en effet, possible : ainsi, le besoin d'industrialisation ne peut pas permettre les restrictions à l'importation de tous les produits, même de ceux dont la production n'est ni projetée, ni possible dans le pays associé en cause. Par contre, on peut justement soutenir que ces restrictions ne seront pas incompatibles si elles visent à protéger une industrie n'existant pas dans le pays associé, mais dans le pays tiers membre de l'union ou de la zone. On voit donc que ces clauses peuvent mener assez loin puisqu'elles ne sont pas stipulées avec beaucoup de rigueur, sans pour autant pouvoir vider l'association de tout son contenu.

On a vu qu'un des caractères non équivoques de celle-ci est le principe de la non-discrimination entre les membres de la Communauté. En l'appliquant à cette question concrète, on parviendra à la conclusion qu'il y aurait au moins incompatibilité si l'accord régional permettait une discrimination entre les membres de la Communauté, du fait, notamment, que des produits en provenance d'un pays membre bénéficiant d'un tarif douanier préférentiel de la part du pays tiers, circuleraient à l'intérieur du territoire de l'union régionale, en détournant ainsi le tarif douanier plus élevé de l'associé vis-à-vis de tous les pays de la Communauté.

Le problème devient plus difficile s'il s'agit d'une préférence accordée par l'union régionale en faveur d'un pays tiers industrialisé. L'article 9 ne précise pas que l'accord doit être un accord régional, et d'ailleurs on sait que le sens du régionalisme a été utilisé pour couvrir des rapports intercontinentaux. Il semble cependant qu'une telle conclusion doive être écartée; de toute façon, le traitement que l'associé accorde aux pays membres de la Communauté ne devra pas être moins favorable. Juridiquement même, et à l'exception des clauses expresses prévues pour le régime de la porte ouverte, on peut soutenir que l'octroi des mêmes préférences ou la création d'une zone de libre-échange avec un pays industrialisé, est incompatible avec les engagements assumés par les associés, puisqu'elle vide l'association de son contenu.

Enfin, en dehors des cas des pays insuffisamment développés, si l'on veut aussi faire l'hypothèse d'une association de pays développés qui revête la forme de zone de libre-échange, il serait toujours difficile d'accepter la liberté pour ces associés de conclure des accords d'intégration avec des pays tiers industrialisés. Ceci ne découle pas des exigences de la zone de libre-échange, mais d'un sens minimum de l'association, comme régime d'attachement particulier à la Commu-

nauté (98). Par contre, ceci est concevable entre plusieurs Etats, tous associés sous cette forme à la Communauté (99). Dans ce cas seulement, il résulterait que le centre de l'intégration que comporte l'association ne serait pas uniquement la Communauté Européenne. D'autres centres, voire même d'autres pôles d'attraction, pourraient se former en dépit d'une marche d'intégration limitée vers la Communauté.

Mais, pour le moment, la situation n'en est pas là; le plus souvent donc, l'intégration des peuples autour de la Communauté prend des formes diverses et moins rigoureuses, le plus est accentué le rôle de la Communauté comme le centre de l'intégration européenne.

Les problèmes des rapports entre associés ainsi qu'entre associés et pays tiers, sont des problèmes de l'avenir. Une construction théorique et générale est difficile à cause du nombre limité d'exemples et de données que nous possédons en ce moment. Mais ces problèmes seront de plus en plus importants et compliqués au fur et à mesure de l'élargissement de l'espace communautaire et tant que les procédures de l'intégration européenne ne seront soumises à aucune rigueur. La contrepartie de la souplesse c'est les problèmes qu'elle suscite. Dans quelle mesure peut-on exiger une rigueur, même de tous les peuples de l'Europe, il est difficile de le dire. Par contre, il est facile de voir que la ligne générale de la solution de ces problèmes peut et doit être tracé de la part de la Communauté, dans une « *politique de l'association* ».

(98) Par exemple, un pays membre de l'A.E.L.E. ne pourrait pas s'associer à la Communauté — par l'établissement d'une zone de libre-échange — tout en continuant d'être membre de l'A.E.L.E.

(99) Par exemple, une association des pays scandinaves qui pourraient établir entre eux une union douanière, dont le tarif douanier extérieur ne viserait pas la Communauté.

CHAPITRE V

ESSAI DE DEFINITION DE L'ASSOCIATION

Si les exemples et les données que nous possédons nous permettent de faire une systématisation au sujet de l'association, et de présenter ses problèmes, les moyens par lesquels on pourrait déterminer, voire délimiter, le sens de cette institution, sont bien restreints.

Nous pensons, cependant, qu'on pourrait procéder à cette recherche en abordant trois domaines différents.

Premièrement, s'il existe des conditions de l'association ou si la Communauté définissait de telles conditions, les perspectives d'association seraient plus restreintes ou de toute façon mieux prévisibles.

Deuxièmement, une distinction entre l'association et d'autres notions propres aux rapports extérieurs des Communautés Européennes, s'avère nécessaire. Elle n'est qu'une étape vers la recherche du contenu de l'association.

Enfin, en dégagant certains caractères propres à toute association, on peut circonscrire le sens de celle-ci avec plus de précision.

SECTION I

LES CONDITIONS DE L'ASSOCIATION

Par « conditions » on devrait entendre les termes dont la réunion serait *a priori* indispensable afin qu'on puisse penser qu'une association est réalisable.

Sans doute n'est-il pas logique de trop étendre cette recherche et d'y faire entrer un examen tout pragmatique et sur la base des données du commerce mondial, des possibilités d'association d'un certain nombre de pays. Cependant, ce pragmatisme est nécessaire dans la mesure où il permet d'éviter des hypothèses tout à fait théoriques et éloignées de la réalité.

De toute façon, il est évident qu'on doit se placer plutôt sous l'optique de la Communauté; non pas que la recherche devienne de cette façon plus aisée, mais parce qu'elle a plus de chances d'être moins abstraite.

Sous quelle optique peut-on aborder ce sujet ? Et encore peut-on affirmer qu'il existe des conditions de l'association ?

On doit, certes, commencer par les textes, à savoir par les dispositions des Traités relatives à l'association et aux relations extérieures en général. Mais ces textes définissent plutôt des procédures relativement à la mise en œuvre des compétences des Communautés dans le domaine extérieur; ils sont peu explicites en ce qui concerne le contenu des liens que la Communauté pourrait établir (1). Toutefois, une interprétation attentive sert toujours de fondement utile, de sorte qu'il ne faudrait pas leur refuser toute valeur dans la matière qui nous concerne.

D'autre part, on doit tenir compte de toute interprétation ou déclaration officielle. En ce moment, il existe deux documents d'un intérêt particulièrement grand. Le premier est le rapport Birkelbach, présenté au Parlement Européen au nom de la Commission Politique le 15 janvier 1962 (2). Ce rapport déjà fameux, auquel le Président Hallstein s'est référé à plusieurs reprises, porte sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion et de l'association aux Communautés Européennes. Il met l'accent sur l'adhésion mais il définit

(1) Néanmoins des précisions très utiles peuvent être dégagées, en ce qui concerne le contenu de la politique commerciale et des accords commerciaux.

(2) Document de séance n° 122, 1961-1962.

aussi en lignes générales comment on doit envisager l'association d'autres pays à la Communauté. En plus des conditions proprement dites, il essaie d'esquisser aussi les formes de l'association.

Le deuxième document est le Mémorandum que le Gouvernement italien a soumis au Conseil des ministres, le 4 mai 1964 (3). Il met l'accent sur les accords d'association et sur les rapports extérieurs de la Communauté, notamment sur les accords de commerce. Plus que le rapport Birkelbach, il vise à l'établissement d'une véritable politique relative à la projection de la Communauté vers l'extérieur. Cette politique consisterait en certaines règles assez rigides, puisque, en principe, les liens avec les pays européens devraient être orientés — du moins à long terme — vers l'adhésion, tandis que pour les pays extra-européens des accords de coopération et de commerce seraient les seuls concevables. De plus, notamment à propos de ces derniers, des compensations devraient être trouvées à l'intérieur de la Communauté pour les partenaires qui subissent le plus durement l'effet des avantages accordés aux pays tiers. Il est naturel que ce mémorandum provienne du gouvernement italien puisque les accords passés avec la Grèce, la Turquie, l'Iran et Israël ainsi que l'association éventuelle de l'Espagne, permettront à certains produits agricoles de ces pays de concurrencer les produits homologues italiens dans le Marché Commun (4). En effet, la presse italienne n'a pas cessé de protester contre les désavantages que ces accords comportent pour les exportations italiennes et contre la continuation du régime des exportations algériennes (5).

Quel que soit l'accueil que les autres partenaires ont réservé à ces propositions, on doit admettre qu'elles constituent une prise de conscience concernant la nécessité de systématisation des conditions de l'adhésion et de l'association. Plus encore, le Mémorandum italien met en cause la méthode pragmatique suivie jusqu'à ce jour pour la conclusion d'accords internationaux par la Communauté et ses membres.

Enfin les conditions de l'association doivent être recherchées sur la base de réflexions purement logiques. Il ne s'agirait donc pas de définir des règles rigoureuses dont le dépassement serait juridiquement interdit ou inconcevable. Encore mieux, plutôt que de définir des règles on devrait voir si leur adoption ne devient pas nécessaire, à cause d'exigences politiques, économiques et européennes.

(3) Voir, *Europe Documents* du 16 mai 1964, n° 261.

(4) UNGERER W., *Die Assoziierungspolitik*, in « Aussenpolitik », n° 10, octobre 1964, p. 292. Revue du M. C., n° 69, p. 213. J.-R. LAMBERT, in *World Today*, 1965, *op. cit.*, p. 167.

(5) Voir, 24 Ore, Milano, 2 juillet 1963, p. 5 : Due punti deboli per l'Italia.

§ 1. — Conditions géographiques.

Tandis que l'Etat adhérent aux Communautés Européennes doit être un Etat européen en vertu des dispositions des articles 237 du Traité C.E.E., 205 du Traité Euratom et 98 du Traité C.E.C.A., aucune exigence de ce genre n'est formulée à propos de l'association des pays tiers. De surcroît, force est de constater que des pays extra-européens ont été associés à la Communauté, dès la mise en vigueur du Traité C.E.E.

Néanmoins, le rapport Birkelbach affirme qu'à l'exception de l'association des pays d'outre-mer qui se justifie pour des raisons historiques (6), l'association doit être réservée aux pays européens. Autrement la Communauté risquerait de perdre son caractère européen qui constitue la source de son dynamisme (7). En ce qui concerne le Mémoire italien, il limite aussi l'association aux Etats européens. Il va même plus loin puisqu'il exige que cette association soit une forme transitoire pour l'adhésion à part entière. Pour les pays extra-européens, on doit utiliser soit l'association du type de l'association des E.A.M.A. — notamment pour les pays qui ont une structure et une production analogues — soit des accords commerciaux (8).

Il est évident que ces idées constituent des propositions qui mettent au premier plan l'intérêt européen et communautaire. Par contre, il est plus difficile d'affirmer que ces exigences se fondent sur des considérations juridiques ou même logiques. En effet, on ne pourrait soutenir que les auteurs du Traité aient voulu exclure l'association de certains pays non européens, association qui serait pourtant différente de celle des P.T.O.M. Encore, si pour des raisons politiques et des difficultés d'ordre économique on a abouti à la conclusion d'un accord commercial avec l'Etat d'Israël, on ne peut pas s'empêcher de penser qu'une association était pourtant concevable; une demande d'association a été d'ailleurs soumise récemment.

Cependant, si l'association d'un pays extra-européen fondée sur des avantages et des charges réciproques est toujours concevable, il est possible de poser certaines limites. En premier lieu cette association ne peut pas être de celles qui ont pour but l'adhésion ultérieure de l'Etat. Ensuite, on pourrait penser que cette association n'est même pas concevable sous forme d'une union douanière et en général si elle devait conduire à une véritable intégration des marchés de la

(6) Pour des liens analogues avec d'autres pays, on devrait plutôt utiliser des formules de coopération.

(7) Doc. 122, *op. cit.*, p. 35.

(8) *Europe-document*, n° 261, *op. cit.*, p. 3.

Communauté et de l'associé. Pour la plupart des pays tiers, ceci s'impose pour des raisons de différence de développement économique. Pour les pays atlantiques (9), ceci découlerait d'une exigence de protection minimum des marchés intérieurs de la Communauté, protection sans laquelle le sens même du Marché Commun européen serait altéré.

Sur le plan juridique, on pourrait soutenir qu'une interprétation correcte de l'article 238 conduit à la même solution. En effet, les modifications éventuelles au Traité, qu'implique un accord d'association, ne devraient pas affecter les « essentialia » du Marché Commun. Parmi ces derniers, on doit compter les frontières européennes de l'intégration qui n'est pas concevable sans qu'une préférence interne protège son développement. Par conséquent, même si parfois on parle d'association au lieu de partnership euro-américain, on sait que certaines formes de celui-ci ne sont pas possibles, même en théorie.

§ 2. — Conditions politiques.

Les Traités instituant les Communautés ne fixent pas expressément des conditions politiques à l'adhésion ou à l'association des pays tiers.

Pour l'adhésion cependant, on a soutenu qu'elle est ouverte seulement aux Etats européens qui ont une structure démocratique. Le rapport Birkelbach insiste sur ce point (10) ; il ajoute même que l'Etat adhérent doit non seulement accepter les principes qui ont été posés comme conditions de l'appartenance au Conseil de l'Europe (11), mais aussi reconnaître les buts politiques de la Communauté et accepter la conséquence future de ces buts, à savoir la coopération politique.

Du point de vue de l'argumentation juridique on pourrait encore remarquer qu'une adhésion implique une participation au Parlement Européen. Donc, celle-ci n'est concevable que si l'Etat adhérent possède une Assemblée issue d'élections démocratiques.

Mais, plutôt que de chercher des arguments, on doit insister sur une constatation : des considérations et des réactions politiques empêchent d'envisager l'adhésion d'un Etat qui n'a pas des structures politiques semblables à celles des Six Etats membres de la Communauté.

En ce qui concerne l'association, la question devient plus difficile. Elle ne se pose pas tout d'abord pour les associés africains et malgache, ni pour les pays du tiers monde qui se trouvent dans des condi-

(9) Notamment dans l'hypothèse d'une association des Etats-Unis et du Canada.

(10) Doc. 122, *op. cit.*, p. 9.

(11) Art. 3 du Statut du Cons. de l'Eur.

tions de développement comparables. Mais elle se pose pour l'association des pays européens et effectivement elle s'est posée à propos de la candidature espagnole. Le rapport Birkelbach (12) constate la difficulté de donner une réponse générale et se limite à exiger que les associés reconnaissent les buts économiques de la Communauté. Mais le Mémoire italien est beaucoup plus affirmatif. Il exige que l'Etat associé réunisse les conditions politiques indispensables pour l'adhésion. D'ailleurs ceci est la conséquence logique d'une autre considération, à savoir que l'association d'un pays européen doit être orientée vers l'adhésion. Cependant force est de constater que pour le moment ces conditions sont une prise de position à l'égard de l'association de l'Espagne (13).

Nous ne pouvons pas, dans ce contexte, entrer dans des discussions d'ordre purement politique. Les exigences institutionnelles que nous avons mentionnées à propos de l'adhésion n'existent pas à propos d'une association puisqu'un Conseil intergouvernemental peut constituer le cadre essentiel de celle-ci. Mais au lieu de formuler des conditions, on peut constater que les considérations politiques et les réactions qui en découlent se manifestent aussi, quoique dans une mesure moindre, à propos de l'association d'un pays européen (14).

La participation de l'Espagne et du Portugal à l'O.C.D.E. et à l'A.E.L.E., n'a pas créé de problème analogue relatif à des conditions politiques du *membership*. Les problèmes politiques se posent aux Communautés et s'expliquent, en partie, du fait de la structure particulière de celles-ci et des buts politiques qu'elles poursuivent (15). Mais ils s'expliquent aussi par le fait que les méthodes d'action des Communautés sont tout autres que les méthodes de pure coopération internationale. Si donc ces problèmes se posent aussi à l'égard de l'association, on doit conclure que celle-ci est censée avoir une portée telle qu'elle puisse affecter des intérêts majeurs à l'intérieur des Communautés.

(12) Doc. 122, *op. cit.*, p. 35.

(13) Revue du M.C., p. 216.

(14) Ainsi, pour l'Espagne et le Portugal : WELTER N., *Wachstums-probleme der E.W.G.*, p. 38. J.-L. LAMBERT, *op. cit.*, p. 168.

(15) PESCATORE, in *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1963, p. 78, distingue entre participation à la politique économique et sociale, qu'implique nécessairement pour les pays tiers une participation au Marché Commun et les objectifs purement politiques lointains que les tiers ne sont pas forcés d'accepter. On peut penser cependant que ceci ne s'applique pas à l'égard de toute sorte d'association et qu'en plus ceci n'efface pas complètement les objections que la Communauté peut avoir lors du choix de ses partenaires.

§ 3. — Conditions relatives au développement et à la structure économiques de l'associé.

A. — LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'ASSOCIÉ.

L'adhésion d'un pays tiers aux Communautés n'est concevable que si celui-ci est suffisamment développé. Cette exigence qui a été mise en lumière dans le rapport Birkelbach (16) s'impose à cause des obligations qui incombent à l'Etat adhérent et qui sont les mêmes que celles des autres Etats membres. L'adhérent doit être en mesure d'entreprendre et d'exécuter les engagements économiques qui découlent du Traité.

L'étude concrète de certaines hypothèses permet, certes, de nuancer cette affirmation. Quel doit être le degré de développement économique ? Ne peut-on pas compter sur une période transitoire qui contienne des règles dérogatoires en faveur de l'adhérent ? On doit rappeler que l'Irlande avait demandé une adhésion et pas seulement une association. Mais, de toute façon, il paraît logique d'admettre qu'en principe seul un pays suffisamment développé peut adhérer à la Communauté.

Pour l'association non seulement on ne pose pas de conditions semblables, mais encore l'insuffisance du développement économique de l'associé constitue justement une raison qui impose l'association à la place de l'adhésion, si cette dernière est possible du point de vue politique et géographique. Mieux encore, le Mémorandum italien propose que l'association d'un pays européen soit seulement un régime transitoire avant l'adhésion, régime qui se justifie à cause de l'insuffisance du développement économique de l'associé.

Cependant, cette dernière exigence ne peut être qu'une proposition; il est difficile de lui attribuer une autre valeur. En effet, si l'on envisage une adhésion ultérieure, l'association doit être orientée vers l'établissement d'une union douanière et d'une union économique. Mais cette nécessité ne se fonde pas sur un argument juridique. Au contraire, au moment de la conclusion du Traité de Rome, le problème de la création d'une grande zone de libre-échange se posait avec acuité. Si le cadre des négociations afférentes devait être différent, on ne pouvait pas exclure que certains pays européens, éventuellement des pays insuffisamment développés, s'associent à la Communauté en vertu de l'article 238 sous forme d'une zone de libre-échange (17). D'autre part, cette position écarte le problème des pays neutres, économiquement développés.

(16) Doc. 122, *op. cit.*, p. 8.

(17) UNGERER W., *op. cit.*, p. 295.

Néanmoins, l'exigence en question reste toujours valable comme proposition. Elle constituerait un point fondamental de la « politique d'association » (18). Il est acquis, de toute façon, que le degré du développement économique impose souvent l'association au lieu de l'adhésion. Il conduit aussi à l'établissement de certaines formes d'association. Mais, à ce point de vue, l'association des E.A.M.A. est un cas particulier qui ne peut servir d'exemple — selon les deux documents précités — que pour les pays qui ont une structure et une production comparables.

Bref, on peut remarquer en conclusion que si l'association permet la collaboration entre pays insuffisamment développés ou sous-développés et la Communauté, des objections se font jour à ce que cette collaboration prenne n'importe quelle forme et notamment des formes qui ne se justifient pas par l'histoire, les buts et les intérêts européens.

B. — LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE DE L'ASSOCIÉ.

Dans ce paragraphe on devrait examiner si le pays associé doit avoir une structure économique semblable à celle des pays membres de la Communauté ou si, par contre, on peut concevoir aussi l'association d'un pays socialiste. L'aspect politique de la question ne fait pas de doute. Encore, même sur le plan des relations commerciales, de graves difficultés existent du fait de la pénurie des devises des pays à commerce d'Etat (19). Mais, théoriquement, on pourrait penser qu'à un moment donné des considérations d'opportunité permettent d'envisager une pareille hypothèse. La demande récente de la Yougoslavie relative à la conclusion d'un accord avec la C.E.E. (il s'agira tout probablement d'un accord commercial) démontre que ces questions ne sont pas uniquement théoriques. D'autre part, si l'on entend la notion de structure économique socialiste d'une manière trop large, on devrait examiner aussi le cas des pays occidentaux ou du tiers-monde, dont les systèmes relatifs à la production et au fonctionnement de leurs économies commencent à s'éloigner des principes libéraux et vont d'une simple planification à l'entreprise de la production par l'Etat. On doit signaler que ces problèmes se posent aussi à l'intérieur de la Communauté et présentent des difficultés énormes aussi longtemps que le pouvoir du dirigisme ne se trouve pas dans les mains des autorités communautaires.

(18) Voir la conclusion de la présente étude.

(19) Voir, Rapport W. Löhr, du P.E. sur les questions de la politique commerciale commune à l'égard des pays à commerce d'Etat, doc. du 22-3-1965, p. 2.

Le problème est très complexe aussi dans l'hypothèse d'association d'un pays à économie socialiste ou fortement planifiée. Il n'y a qu'à le signaler ici sans essayer de l'approfondir. Normalement, on devrait commencer en essayant de déterminer quelles règles et quelles méthodes valables à l'intérieur du Marché Commun ne peuvent pas être projetées dans les rapports avec le pays en cause : dans quelle mesure une libération des échanges est concevable, comment on pourrait envisager une liberté d'établissement, jusqu'où peuvent aller les arrangements spéciaux sur les monopoles, etc.

Déjà, il est aisé de faire certaines constatations : une telle association n'aurait pas pour but l'intégration des marchés; elle ne pourrait pas appliquer encore une symbiose parallèle des marchés (Commun et associé) qui serait animée par le jeu de la libre concurrence; la convertibilité des monnaies ne serait pas une condition, mais l'autorisation des paiements devrait au moins dépasser les limites de la base du clearing.

En général, il semble que le seul système concevable, notamment dans les rapports avec une économie socialiste, serait l'adoption de méthodes qui « favoriseraient » simplement l'accroissement des échanges entre la Communauté et l'associé. Surtout, il s'agirait de la transposition sur un plan commun des rapports bilatéraux existant entre les pays membres de la Communauté et les pays à commerce d'Etat. En fait, il ne s'agirait que d'une mise en place de la politique commerciale commune qui devient de plus en plus nécessaire. Pour le moment, seule une coordination des politiques nationales serait envisageable, accompagnée éventuellement d'une gestion communautaire des contingents à l'exportation (20). L'adoption des procédures de consultation, d'information et — avec beaucoup de réserves — de coordination, pourrait compléter le système en cause qui ne mériterait pas, en fait, d'être qualifié d'association.

Cependant, à l'égard des Etats à économie planifiée et socialisante, on doit signaler qu'un défaut de réciprocité dans leurs rapports avec la Communauté, permettrait de faire beaucoup plus d'hypothèses, notamment en ce qui concerne le traitement dont les associés peuvent bénéficier. Mais nous verrons plus tard si la réciprocité n'est pas un caractère de toute association (21).

Le rapport Birkelbach et le Mémoire italien ne mentionnent pas les hypothèses précitées; on devrait plutôt penser qu'ils les excluent.

(20) Rapport Löhr, *op. cit.*, p. 10.

(21) *Infra*, p. 313.

SECTION II

LE CONTENU DE L'ASSOCIATION

Etant donné que les Traités ne sont pas explicites sur le contenu des accords d'association, on a toujours soutenu que ceux-ci pouvaient impliquer toutes sortes de liens entre la Communauté et les pays tiers; leur contenu serait très variable et par là même tout effort de définition serait vain. En principe, cette thèse s'appuie sur des arguments très solides : insuffisance des textes, volonté des auteurs des Traités, aspects politiques qui sont plus déterminants que les autres considérations relatives à ce sujet.

Cependant, il nous semble qu'un examen de la question de plusieurs points de vue, permettrait d'établir certaines distinctions et précisions satisfaisantes.

L'association se distingue aussi bien de l'adhésion que de l'accord commercial. Il est vrai qu'entre ces deux limites il y a une marge énorme de solutions possibles. Mais il importe d'établir clairement cette distinction puisque en pratique et en théorie la confusion est fréquente. Ensuite, les Traités prévoient une autre série de liens possibles entre les Communautés et certaines organisations internationales. Il y a lieu de les distinguer de l'association. D'autre part, il y a lieu aussi de distinguer les accords portant sur d'autres matières : établissement, transports, circulation de main-d'œuvre, questions monétaires, etc., sur lesquels séparément les Communautés n'ont pas de compétences externes et qu'il n'est pas admissible de confondre avec les accords d'association.

Une approche de la question de l'association du point de vue d'un économiste devrait être esquissée, mais elle ne nous paraît pas concluante. Elle offre cependant des éléments méthodologiques, qui présentent un intérêt particulier dans une recherche relative aux exigences de l'intégration européenne.

Enfin, en combinaison avec les considérations précédentes, certaines « formes » de l'association s'imposent en vertu de certains engagements internationaux, mais aussi en vertu de certaines exigences pratiques.

§ 1. — Adhésion-association-accord commercial.

A. — LE CONTENU DE L'ADHÉSION AUX COMMUNAUTÉS.

La présentation de l'adhésion comme une notion qui se situe au-delà d'une limite extrême de l'association, contient une base de comparaison positive, du fait que l'adhésion est censée avoir un contenu précis : l'addition d'un nouvel Etat comme sujet des droits et des obligations qui découlent d'un texte existant concret et qui demeure le même après l'adhésion.

Cependant, en ce qui concerne l'adhésion aux Communautés Européennes, toute affirmation à ce sujet doit se faire avec beaucoup de réserve. En effet, du fait que l'accord international qui est, comme nous l'avons vu (22) nécessaire pour une adhésion, modifie forcément les Traités, ce ne seront plus exactement les mêmes textes qui régiront la Communauté agrandie. C'est donc le rapport entre les Traités initiaux et l'étendue des modifications apportées par l'accord d'adhésion qui définit le contenu précis de celle-ci.

Bien entendu, l'interprétation de la lettre des Traités conduit plutôt à soutenir que les Communautés doivent rester inchangées pour le fond et que les seules modifications permises sont celles que comporte la participation organique du nouveau membre (23).

Cependant, nous avons vu que la perspective de l'adhésion bouleverse l'équilibre économique établi par les Traités initiaux et donne l'occasion à chaque Etat membre de retrouver, au cours des négociations, sa liberté initiale de proposer des formules neuves qui peuvent affecter le fond des Traités. Sur le plan des faits, on a constaté que lors des négociations britanniques la volonté d'intangibilité des Traités s'est manifestée avec beaucoup de force, en ce qui concerne les dispositions essentielles, mais sans exclure tout changement de fond concevable. On peut espérer encore que le raffermissement continu de la Communauté imposera un respect des Traités encore plus grand, vu même qu'en dehors du cas britannique aucune autre adhésion ne présente la même importance politique.

En général pourtant, il n'est pas possible de présumer du degré d'intangibilité des Traités que les Six voudront sauvegarder, compte tenu du contexte politique au moment de l'adhésion. Pratiquement, il n'y a pas de limites logiques sauf un sens minimum de la notion d'adhésion.

(22) *Supra*, p. 124. Nous avons examiné la différence de procédure de l'association et de l'adhésion, mais aussi la différence qui concerne le mode d'adoption des modifications.

(23) *Supra*, p. 163.

Un point est cependant certain, et à cet égard l'adhésion diffère essentiellement de l'association : même si la Communauté est profondément modifiée, l'adhésion vise à établir une situation uniforme pour tous les membres.

Cette dernière affirmation encore, si elle garde toute sa valeur pour la situation juridique du nouveau membre au sein des institutions communes (toute participation institutionnelle de l'associé ne pouvant être que limitée), n'est pas sans critique en ce qui concerne le contenu matériel de l'adhésion, par rapport à celui d'une association qui effectue une intégration prononcée.

L'adhésion ne comportera-t-elle pas de période transitoire ? Malgré certaines déclarations de personnalités compétentes de la Communauté, indiquant que celle-ci ne peut pas envisager de périodes transitoires en faveur de chaque adhérent successif, il est difficile de penser que les nouveaux membres libéreront tout de suite leurs échanges avec les Six. Il est légitime cependant de croire que cette période sera courte. Si cela n'est pas possible, on peut justement établir une association pour la durée de la période transitoire. Ensuite certaines questions peuvent être réglées en permanence d'une façon particulière, en faveur de l'adhérent, à l'aide de protocoles et à l'instar des protocoles annexés aux Traités instituant les Communautés (24). Mais ce ne sont là que des exceptions, et à partir d'un certain moment, lorsque le processus particulier adopté pour l'intégration du nouveau membre sera terminé, la situation de celui-ci sera la même que celle des autres membres.

De l'autre côté, nous avons vu qu'une association, bien qu'impliquant un fonctionnement institutionnel autonome, peut aboutir à long terme à instaurer le même régime d'intégration économique que celui qui est en vigueur entre les Six pays membres de la Communauté.

Il est à croire, bien entendu, que cette intégration n'aura pas tout à fait le même contenu matériel qu'une adhésion. Car, finalement, l'option de l'association à la place de l'adhésion, répond aussi à une préoccupation de sauvegarder une certaine liberté d'action ou de parvenir à plusieurs solutions particulières. Il n'en reste pas moins que cette intégration économique de l'associé pourra être, pour l'essentiel, semblable à celle des Six, surtout si l'on accepte la voie d'une certaine intégration institutionnelle et des solutions uniformes.

(24) Des protocoles additionnels devraient aussi régler certains problèmes relatifs à l'adhésion britannique. Mais selon le Rapport présenté au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni, les exceptions éventuelles (aux règles du M. C.) ne devraient pas avoir une portée telle qu'elles puissent altérer les possibilités d'application de ces règles à l'intérieur de la Communauté.

Enfin un dernier aspect de ce parallélisme entre l'adhésion et l'association mérite d'être signalé. L'association peut affecter une des trois Communautés, tandis que l'adhésion affectera les trois Communautés à la fois. C'est ce qui implique aussi la récente demande d'adhésion du Royaume-Uni.

Il est évident que cette affirmation ne se fonde pas sur des raisonnements juridiques purs. Tout au plus peut-on invoquer les exigences du G.A.T.T. quant à l'étendue de la libération du commerce entre les partenaires de l'intégration. La libération devrait affecter aussi les produits relevant du Marché Commun et de la C.E.C.A. en même temps, ce qui, comme nous l'avons vu, doit être le cas aussi pour une association de pays industrialisés (25).

Mais des considérations aussi bien politiques qu'économiques et encore des raisons de bon fonctionnement des institutions, et ceci indépendamment même de la question de fusion des Exécutifs, imposent que l'adhésion affecte les trois Communautés.

Ainsi, il y a des activités communes qui ont un rapport direct avec l'objet des trois Communautés à la fois, comme la politique énergétique, ou des actions indissociables, comme la politique fiscale, monétaire, des transports, etc., quoique tous ces cas ne concernent pas (du moins pas encore) des secteurs intégrés. Mais il faut surtout considérer que les conditions de fonctionnement correct du Marché Commun général ne sont pas garanties, si un secteurs aussi important que la sidérurgie et le charbon peut être soumis à des régimes — éventuellement à des protections — différentes. Quant au domaine spécial de l'Euratom, théoriquement il n'est pas exclu qu'il soit écarté de l'adhésion, mais pour des raisons politiques ainsi que des perspectives à long terme, il est certain qu'il en fera partie.

En dernier lieu, aucune adhésion limitée à la C.E.C.A. ou à l'Euratom seulement n'est concevable. Si une intégration avec un pays tiers paraissait opportune dans ces domaines, on pourrait avoir recours à une association.

B. — LES ACCORDS COMMERCIAUX.

Une autre distinction qu'on doit établir est celle qui existe entre l'association et l'accord commercial; il s'agirait là d'une limite inférieure de l'association.

En fait cette distinction ne s'impose pas dans tous les cas d'association. Elle ne s'impose pas notamment lorsque l'association est un système de consultations et d'échanges d'information entre la Com-

(25) *Supra*, p. 255.

munauté et un Etat tiers. Mais lorsqu'elle affecte le régime des échanges des biens, la question se pose de savoir en quoi elle peut être distinguée d'un accord commercial.

En premier lieu, l'association se distingue des accords commerciaux conclus par la Communauté, en ce qui concerne la procédure de la conclusion. Mais on doit admettre que cette distinction s'atténue en pratique du fait de la collaboration constante des autorités communautaires et des représentants nationaux, et du fait encore que la consultation du Parlement Européen est demandée même à l'égard des accords commerciaux, bien que les Traités ne prescrivent pas une exigence pareille. De toute façon, la différence de la procédure de conclusion n'établit pas, en elle-même, une distinction entre l'association et l'accord commercial, mais elle rend cette distinction nécessaire.

En deuxième lieu, on pourrait distinguer les objectifs que vise l'accord commercial par rapport à ceux de l'association (26). Mais ceci impliquerait une définition préalable des objectifs minima d'une association.

En troisième lieu, les accords commerciaux sont de courte durée, tandis que les accords d'association doivent être conçus dans une longue perspective de relations économiques. La Convention de Yaoundé est conclue pour cinq ans, ce qui n'est pas très différent des accords commerciaux conclus avec l'Iran et Israël (3 ans) mais nous avons vu qu'elle est conçue dans la ligne de l'association antérieure des P.T.O.M. Par contre la courte durée de l'accord signé avec le Nigéria, permet de douter sur son caractère d'association.

Quoiqu'il en soit, si toutes ces distinctions sont valables pour établir une différence de fond, il faut surtout insister sur le contenu des accords commerciaux. Notamment on doit s'interroger si l'article 113 du Traité C.E.E. qui prévoit la conclusion d'accords commerciaux par la Communauté, se réfère à une notion communément admise dans les relations commerciales internationales, ou à un sens particulier propre aux accords conclus par la Communauté. En effet, souvent on fait la distinction entre accords commerciaux et accords de commerce conclus entre Etats, les derniers réglant des objets divers en dehors des échanges commerciaux proprement dits : établissement des personnes physiques et morales, questions fiscales, transports internationaux, paiements, etc. On admet donc que les

(26) PESCATORE, in *R.C.A.D.I.*, 1961, *op. cit.*, p. 141, soutient que l'accord commercial est basé sur le principe *do ut des*, tandis que l'association signifie une participation aux objectifs de la Communauté. *Contra* VAROUXAKIS, in *Revue du M.C.*, *op. cit.*, p. 540.

accords de la Communauté ne peuvent pas comprendre ces domaines (27).

On doit remarquer que les accords commerciaux prévus par le paragraphe 3 de l'article 113, sont ceux que comporte ou implique la mise en œuvre de la politique commerciale commune (28). On devrait donc se référer au contenu de cette politique, mais l'énumération faite par le Traité des domaines que celle-ci affecte est, comme nous l'avons vu, seulement indicative (29) (30). Donc pour elle aussi, une interprétation large et une interprétation étroite sont concevables (31).

Quoi qu'il en soit, il importe encore de définir le contenu des accords commerciaux en ce qui concerne les échanges des marchandises qu'ils affectent. L'association ne pourrait-elle pas se limiter à régler des échanges d'une manière qui ne dépasse pas la portée d'un accord commercial ? Elle s'en distinguerait, bien entendu, si l'on admet qu'elle porte aussi sur d'autres matières en dehors du régime des échanges. Or, on peut soutenir qu'elle se distingue aussi quant à son contenu relatif aux échanges. L'association devrait affecter l'ensemble ou l'essentiel des échanges des marchandises entre les pays membres de la Communauté et l'associé. Cette affirmation pourrait se traduire en deux propositions : si une libération totale en vertu d'un accord commercial affectait l'ensemble du commerce, on se trouverait en présence d'une association. Inversement, si une association se limitait à l'ouverture de contingents sur certains produits seulement, il s'agirait en fait d'un accord commercial.

Cette interprétation peut soulever des objections mais il semble qu'elle réponde à un sens déjà répandu relatif à la notion de l'association. Dans une réponse de la Commission à une question de M. Metzger, membre du Parlement Européen, en date du 18 janvier 1964 et relative à l'accord conclu avec l'Etat d'Israël (32), il est précisé que l'association n'était pas possible parce qu'on n'envisageait pas de régler « l'ensemble des échanges des produits » (33).

(27) WOHLFARTH, *c. a.*, art. 113, note 6. Mais une interprétation plus large est retenue par PESCATORE, in *R.C.A.D.I.*, *op. cit.*, p. 100 : les accords pourraient contenir toute disposition reconnue utile par les institutions à l'effet de régler les échanges commerciaux. Par contre aucune distinction entre ces deux types d'accords n'est retenue dans le Rapport présenté au P.E. (doc. 119/1964-65), sur la participation du Parlement à la conclusion d'accords commerciaux par les Communautés.

(28) MECRET, in *Revue du M.C.*, n° 75, p. 532. WOHLFARTH, art. 113, note 6.

(29) Groeben BOECKH, art. 113, note 3 ; aussi WOHLFARTH, art. 113, note 1.

(30) Art. 113, § 1... « notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale... ».

(31) PESCATORE, in *R.C.A.D.I.*, pp. 84 ss.

(32) J.O.C.E., n° 22 du 6 février 1964, p. 387.

(33) Il est possible certes, que cette réponse ait été dictée par des arrière-pensées politiques. De ce point de vue on doit se rappeler qu'au cours des négoc-

La pratique de la conclusion des accords par les Communautés, bien qu'elle soit limitée, semble confirmer ce point de vue. Il y a lieu d'examiner les accords conclus avec l'Iran et Israël (34) par opposition à l'Accord d'Ankara.

1. *L'accord C.E.E.-Iran.*

Cet accord a été conclu entre le Conseil de la C.E.E. et le gouvernement impérial de l'Iran. Il a été signé à Bruxelles le 14 octobre 1964, et conclu, de la part de la Communauté, par décision du Conseil du même jour (35). Il contient deux dispositions essentielles : premièrement, les droits du Tarif Douanier Commun sont légèrement suspendus à l'égard de quatre produits (36) ; deuxièmement, un contingent tarifaire non discriminatoire, d'un volume égal à 15 % des importations annuelles en provenance de pays tiers non associés à la Communauté, est ouvert pour les raisins secs (37). Dans le cadre de ce contingent, les droits de douane applicables aux importations de chaque Etat membre sont calculés sur la base du T.D.C. suspendu jusqu'à 2 %.

A ces deux dispositions essentielles, on doit ajouter deux autres qui essayent de faire de l'accord un cadre plus vaste et plus étoffé d'échanges entre la Communauté et l'Iran.

En effet, en vertu de l'article III, le gouvernement impérial de l'Iran examine avec bienveillance les possibilités d'un élargissement harmonieux des échanges commerciaux avec la Communauté (38) ; et surtout, en vertu de l'article IV, il est créé une « Commission mixte »

ciations de l'accord avec Israël, les considérations politiques, notamment l'éventualité des réactions arabes, n'étaient pas perdues de vue (voir à ce propos le Rapport P.A. Blaisse présenté au Parlement Européen le 21-1-1964, doc. 125, 1963-1964, p. 3. De même, Rapport G.L. Moro, du 28-3-1965, doc. 8/1965-66). Il n'en reste pas moins que la réponse précitée retient un critère quantitatif. D'ailleurs le fait que des considérations politiques, en même temps que les difficultés économiques, ont empêché la conclusion d'un accord d'association, se traduit aussi en ce que pour les mêmes raisons, on a évité de lier l'économie israélienne au Marché Commun par une libération qui affecterait l'ensemble des échanges. Cette conclusion ressort du Rapport Moro, précité : Du fait des préoccupations politiques, on n'a pas abouti à un accord d'association, à objectifs généraux.

(34) Nous avons vu (*supra*, p. 117) que nous devons considérer ces deux accords comme des accords commerciaux plutôt que des accords tarifaires.

(35) *J.O.C.E.*, n° 152/1963, p. 2553.

(36) Tapis, raisins secs, abricots séchés, caviar.

(37) A l'époque, l'accord d'association de la Turquie n'était pas entré en vigueur ; le contingent donc devait être affecté par cette association : voir Rapport Kapteyn, présenté le 21-3-1964 au Parlement Européen, doc. n° 7, 1964-65, p. 4.

(38) Cependant, la balance commerciale des échanges avec la C.E.E. présente un très grand déficit au détriment de l'Iran, si l'on exclut les produits pétroliers : Rapport Kapteyn, *op. cit.*, p. 2.

composée de représentants de la Communauté et du gouvernement iranien, qui veille à la bonne exécution de l'accord et examine l'évolution des échanges entre la Communauté et l'Iran. Elle se réunit une fois par an et elle n'a pas de pouvoir de décision; elle peut seulement suggérer aux instances compétentes les moyens propres à améliorer les échanges.

Notons que par une décision du Conseil du même jour (14 octobre 1963), portant uniformisation de certaines mesures de politique commerciale à l'égard du gouvernement impérial de l'Iran (39), la Communauté a fixé la composition de sa délégation au sein de la Commission mixte : la délégation est composée des représentants des gouvernements des Etats membres et de la Commission de la C.E.E.; sa présidence est assurée par le représentant de la Commission et sa vice-présidence par le représentant de l'Etat membre qui assure la présidence du Conseil. En d'autres termes, on a retenu la même formule que celle qui est valable pour la composition de la délégation mixte pendant les négociations de certains accords, comme nous l'avons exposé (40). Cette solution s'explique du fait que la gestion du contingent tarifaire est effectuée par les Etats membres, conformément à leurs dispositions administratives respectives (41). D'ailleurs, le contingent lui-même n'est pas un contingent communautaire mais il est utilisé par les Etats membres au prorata de leurs importations annuelles de raisins secs en provenance des pays tiers non associés à la Communauté (42).

Eventuellement, cette solution s'explique aussi comme une conséquence de la querelle relative aux compétences de la Communauté dans ce domaine. On a admis que la Communauté conclut seule l'accord, mais on a associé les représentants gouvernementaux non seulement à la négociation, mais aussi à la gestion ultérieure de l'accord.

De ce point de vue, nous pensons que la disposition de la décision du Conseil relative à la coordination de la position de la délégation au sein de la Commission mixte, pose des problèmes d'interprétation : la délégation coordonne sa position conformément « aux procédures communautaires habituelles » (art. 2, al. 2). S'agirait-il des procédures habituelles de prise de décision par le Conseil après proposition de la Commission et selon les majorités prévues par le Traité ?

On doit remarquer que les représentants des gouvernements ne

(39) Déc. 63/573/C.E.E.

(40) *Supra*, p. 118.

(41) Article 1^{er} de la décision précitée du Conseil.

(42) Ce qui est une solution regrettable, selon le rapporteur précité du P.E., doc. 7, p. 5.

sont pas juridiquement des délégués du Conseil ayant éventuellement reçu des délégations de compétences; du moins ceci ne résulte pas de la lettre de la décision. Il faut plutôt penser qu'il s'agit d'une coordination pragmatique qui requiert l'accord de tous les participants, comme celle qui s'effectue en fait au sein du Comité de Représentants Permanents.

Ce point de vue se renforce si l'on considère que la Commission mixte n'a pas de pouvoir de décision, et que l'Accord n'est pas conclu pour une longue durée. Il est conclu pour une période de trois ans. Mais il pourra être prorogé pour une période d'un an renouvelable par accord des deux Parties.

2. *L'accord C.E.E.-Israël.*

Il a été signé le 4 juin 1964 à Bruxelles entre les représentants du Conseil de la C.E.E. et les représentants du gouvernement de l'Etat d'Israël, et il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1964.

Il prévoit l'application des taux du T.D.C. suspendus légèrement, à l'importation dans les Etats membres de la Communauté d'un nombre important de produits (43), parmi lesquels certaines matières chimiques et des articles manufacturés. Pour d'autres produits, dont principalement les oranges (44), l'accord prévoit l'application immédiate des droits du T.D.C., tandis que pour un nombre limité de produits, il est prévu des mesures de libération ou d'assouplissement des restrictions quantitatives (45). Dans tous les cas il est fixé dans des tableaux spéciaux pour quels Etats et pour quels produits, l'application des mesures précitées est assurée dès la mise en vigueur de l'accord. Il ne s'agit donc pas de l'application uniforme des droits de douane ou de l'ouverture unitaire des contingents de la part de la Communauté.

(43) Le mémorandum israélien du 24 novembre 1961 suggérait une « large solution » et se référait à l'article XXIV, § 5 du G.A.T.T.; il préconisait donc une union douanière ou une zone de libre-échange assortie de plusieurs exceptions. Voir à ce propos le Rapport de M. P. A. Blaisse précité, p. 1. Mais cette solution n'a pas pu être envisagée de la part de la Communauté et finalement aussi de la part d'Israël. De plus la conclusion d'un accord préférentiel créait des difficultés du fait qu'Israël n'est pas un principal fournisseur pour certains produits (sauf pour le brome) comme l'Iran. Donc, selon les règles du G.A.T.T., on devrait d'abord procéder à des négociations avec les principaux fournisseurs des produits en question.

(44) Les importations d'oranges dans la Communauté représentent 70 % des exportations israéliennes. Voir Rapport présenté au P.E. par le même rapporteur M. Blaisse, doc. 24 du 6-5-64, p. 11. Voir aussi le Rapport Moro, précité, doc. 8, 1965-66.

(45) L'élargissement des contingents concerne le contingent français des jus d'oranges, mais il n'est pas spécifié dans quelle mesure et dans quels délais cet élargissement doit avoir lieu.

Comme c'est le cas pour l'accord C.E.E.-Iran, l'accord avec Israël prévoit en plus que cet Etat étudie avec bienveillance les demandes qui pourraient lui être présentées en vue de faciliter les importations en provenance de la Communauté (art. 5) (46). Une « Commission mixte » est aussi créée, ayant la même composition et les mêmes fonctions que la Commission prévue par l'accord C.E.E.-Iran (47). Notons cependant une disposition particulière et extrêmement intéressante : en vertu d'un protocole annexé à l'accord C.E.E.-Israël, si la Communauté devait conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ayant une grande production d'oranges dans le Marché Commun, la question serait examinée au sein de la Commission mixte (48).

Cet accord aussi est conclu pour une période de trois ans. Il pourra être prorogé pour une période d'un an renouvelable par accord des Parties Contractantes.

3. L'accord C.E.E.-Liban.

Dans le cadre de l'examen des accords commerciaux, il faudrait mentionner l'accord dit « accord relatif aux échanges commerciaux et à la coopération technique », conclu à Bruxelles, le 21 mai 1965, entre la C.E.E. et ses Etats membres d'une part et la République libanaise d'autre part. En fait cependant cet accord ne prévoit pas de mesures tarifaires et contingentaires, le Mémorandum initial libanais, qui demandait un traitement préférentiel sur quatre produits agricoles, n'ayant pas reçu une suite favorable (comme d'ailleurs la question de l'assurance-crédit qui intéressait en particulier le Liban).

Pourtant cet accord aussi institue une « commission mixte » chargée de veiller à sa bonne exécution, de soumettre des suggestions et « d'étudier les problèmes que pourrait poser un écoulement fortement accru d'oranges dans le marché de la Communauté ». Un « groupe mixte de coopération technique » est aussi institué, mais, dans ce domaine encore, les Six n'ont entrepris d'autre engagement que de coordonner leurs politiques vis-à-vis du Liban.

(46) Selon les vues de la Commission du Commerce extérieur du P.E., la conclusion d'un accord non préférentiel devait aboutir, à long terme, à la création d'une zone de libre-échange. Il s'agirait de reprendre « l'idée d'évolution qui est à la base de l'accord avec la Turquie ». (Rapport Blaisse, doc. 24, *op. cit.*, p. 3.) Mais il est évident que ce vœu n'a pas été suivi lors de la conclusion de l'accord avec Israël.

(47) Selon ce même rapport, la Commission mixte devait être dotée de pouvoirs plus étendus que ceux qui ont été accordés à la Commission C.E.E.-Iran. (Voir aussi le Rapport Moro, précité, p. 8.) Les rapports avec Israël devraient pouvoir évoluer. Surtout on devrait profiter de la révision de l'accord afin de pouvoir établir une association « à l'aide d'une formule *sui generis* ».

(48) Les préoccupations israéliennes concernent surtout l'éventualité d'un accord commercial ou d'association entre la C.E.E. et l'Espagne. Ce sont notamment les exportations d'oranges qui en seraient affectées (Rapport Moro, p. 5).

Le seul engagement positif est une clause de la nation la plus favorisée, stipulée sur une base réciproque et relative à tous les aspects des échanges commerciaux, qui constitue la consolidation d'une situation existante en vertu d'accords bilatéraux (le Liban ne participait pas au G.A.T.T.), et son extension à tous les membres de la Communauté. On ne peut, par conséquent, attribuer à cet accord qu'une signification politique (49), et peut-être faut-il considérer qu'il couvre un échec partiel des négociations.

4. *Remarques finales.*

Il ressort de l'examen de ces accords que les accords commerciaux conclus par la Communauté peuvent avoir un contenu assez important. On pourrait donc contester qu'une différence matérielle puisse être établie avec certains accords d'association, notamment avec l'accord de l'association turque.

Cependant la distinction est possible sur la base de trois critères. Sur le plan des institutions d'abord, celles des accords commerciaux sus-mentionnés — même si elles peuvent être qualifiées d'institutions — n'ont pas de pouvoir de décision, comme nous l'avons vu. La distinction est possible ensuite sur la base de la notion de réciprocité, qui devra être retenue comme critère de toute association, du moins virtuellement, tandis qu'elle ne se retrouve pas nécessairement dans les accords commerciaux (50).

On doit enfin insister sur le contenu matériel de l'association et des accords commerciaux. L'association affecte en premier lieu plusieurs autres domaines, établissement, circulation des services, des capitaux et éventuellement des personnes, transports, paiements, politique agricole, commerciale et éventuellement politique économique des Parties, etc. On peut remarquer que tous ces domaines ne sont pas des éléments de toute association concevable, ou du moins s'ils sont mentionnés dans l'accord d'association, ils peuvent faire seulement l'objet d'échanges de vues au sein du Conseil d'association. Toutefois on doit admettre qu'un certain nombre de ces domaines, notamment ceux qui sont un complément nécessaire du régime des échanges, sont forcément des domaines de l'association. L'association des E.A.M.A., pourtant régime préférentiel en faveur des associés et extrêmement souple, en est un exemple (51). Mais en deuxième lieu, l'association se distingue des contenus des accords commerciaux précités du fait que ceux-ci n'affectent qu'un certain nombre de produits. Or,

(49) Rapport Kapteyn, doc. n° 74/1965-66, du P.E.

(50) *Infra*, p. 313. — Pescatore, in R.C.A.D.I., *op. cit.*, p. 141, soutient plutôt l'inverse.

(51) *Supra*, p. 74.

justement, si l'Accord d'Ankara établit, selon les vues de la Communauté, une association, c'est parce qu'il envisage, à long terme, un régime qui englobera l'ensemble des échanges avec la Turquie. Et si, par contre, on a pu contester qu'il s'agisse d'un accord d'association, ce fut parce que pour le moment il ne prévoit que l'ouverture de certains contingents.

Bien entendu, tout accord d'association n'affectera pas nécessairement « l'ensemble des échanges » entre la Communauté et l'associé (52). On pourrait exiger seulement « l'essentiel » comme c'est le point de vue du G.A.T.T. Mais, en faisant abstraction des dispositions de celui-ci, on peut aller encore plus loin et admettre qu'un ensemble des domaines puisse être exclu de l'association, pourvu que ce qui reste constitue la partie la plus importante des échanges entre la Communauté et l'associé. Si l'on combine ce point de vue avec l'exigence de la réciprocité, ainsi qu'avec l'autre contenu de l'association qui complète le régime des échanges, on parvient à la notion d'« ensemble des relations économiques et commerciales », telle qu'elle était énoncée par le paragraphe 14 de la Convention sur les dispositions transitoires annexée au Traité C.E.C.A.

Malgré tout, dans l'essai de définition de l'association, nous ne pouvons pas faire abstraction d'un critère purement quantitatif. De plus en plus, ceci devient inconsciemment un élément de l'emploi quotidien du terme « association ».

C. — AUTRES ACCORDS CONCLUS PAR LA COMMUNAUTÉ OU PAR LES ETATS MEMBRES.

La distinction tracée entre l'association et les accords commerciaux est la plus importante parce qu'elle concerne le régime des échanges des marchandises.

L'association peut être distinguée aussi de certains autres rapports qui peuvent être établis entre la Communauté et autres sujets de droit international. Il en est ainsi en premier lieu de toutes les liaisons ou les formes de coopération entre la Communauté et les autres organisations internationales et que nous avons déjà examinées (53).

Mais il en serait de même pour certains accords portant sur des domaines spéciaux et lesquels, à défaut de compétences externes de la Communauté, devraient être conclus par les Etats membres (54).

(52) On doit remarquer aussi que pour la C.E.C.A. et l'Euratom les échanges en question se limiteraient aux produits qui font l'objet de ces Communautés.

(53) *Supra*, ch. III, 1^{re} sect.

(54) Par exemple, accords sur les paiements, les transports, l'établissement, la main-d'œuvre, etc.

Ces domaines peuvent être inclus dans un accord d'association, mais traités sans liaison avec un régime d'échanges de produits, ils ne peuvent pas constituer le contenu d'une association.

D. — LES ACCORDS DE L'EURATOM ET L'ASSOCIATION.

La distinction entre l'association prévue à l'article 206 instituant la C.E.E.A. dont aucune application n'a été faite jusqu'à présent, et les accords de coopération conclus par l'Euratom que nous avons déjà examinés (55), mérite une mention spéciale.

Cette distinction est-elle possible ? Certains de ces accords de coopération ne pourraient-ils pas valablement constituer le contenu d'une association ? En effet, il devient de plus en plus évident que dans le cadre de l'Euratom, de critères tels que la libération des échanges, la création d'un « Marché Commun » de matériels et équipements spécialisés, accompagné par la liberté d'emploi des spécialistes — objets cependant assignés à la Communauté en vertu de l'article 2 du Traité — ne peuvent pas être utilisés pour fonder une distinction entre certains accords (qui correspondraient aux accords commerciaux des deux autres Communautés), et les accords d'association. L'importance majeure de la recherche qui est l'objet principal et le centre d'activité de l'Euratom, permet de penser que les accords d'association, comme ceux de coopération, seront conclus aux fins du développement de la recherche notamment par l'échange ou la mise en commun de connaissances, de matières et d'équipements. Pour cette raison, il nous est difficile de soutenir que des critères, portant sur des caractères propres des accords d'association de l'Euratom, puissent être discernés.

Tout de même, si l'on essayait une approche, on pourrait avancer certaines remarques :

a) Du point de vue de la procédure, les accords d'association doivent être conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée (art. 206).

b) Les liens d'association avec l'Etat ou les Etats tiers, doivent s'établir d'une façon plus ou moins permanente. La coopération en vue de l'exécution d'un seul programme, ne saurait avoir le sens d'une association.

c) On pourrait soutenir aussi qu'il n'y aurait pas accord d'association, s'il portait uniquement sur l'approvisionnement de la Communauté en minerais ou matières brutes. En effet, il ne serait pas

(55) *Supra*, p. 110.

caractérisé par les actions en commun, les procédures particulières ni par la réciprocité dont parle l'article 206.

d) Pour cette même raison, l'instauration de quelque institution particulière, ou la participation particulière aux institutions communautaires, serait vraisemblablement un des objets et des moyens de l'association. (Mais des comités permanents de coopération avec des pays tiers existent déjà, comme nous l'avons vu.)

e) Enfin, vu la terminologie employée jusqu'ici, il est légitime de penser — bien que des considérations politiques puissent renverser cette logique — qu'une « association » comportera un degré plus prononcé de la liaison entre la C.E.E.A. et l'associé, concernant la coopération scientifique et technique, la participation aux programmes communs, la collaboration financière, l'adoption de règles communes, etc.

f) Il ne fait pas de doute d'ailleurs que si un accord de l'Euratom est qualifié d'accord d'association, son résonnement politique sera beaucoup plus grand.

§ 2. — Les formes de l'association.

Entre ces deux limites, l'adhésion et l'accord commercial, l'association aurait un champ très étendu d'applications possibles. Pour cette raison, il serait particulièrement intéressant de pouvoir affirmer que l'association devrait revêtir certaines formes, dont chacune répondrait à un contenu économique plus ou moins précis.

On peut décrire, brièvement, les propositions qui se font à ce sujet, mais on doit se demander tout de suite si elles ne répondent pas à une recherche abstraite des liaisons économiques concevables entre Etats et pas en particulier aux formes requises à cause du caractère particulier de l'association.

A. — UNION DOUANIÈRE ET ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE.

Ce sont les formes principales qui entrent en ligne de compte lorsqu'on envisage une association avec un pays tiers. En effet, les règles du G.A.T.T. ne dispensent que ces deux formes du principe de l'extension à tous les partenaires des avantages commerciaux accordés par une Partie Contractante (56). On peut signaler en plus que ces deux formes sont appelées, pour des raisons économiques et politiques, à jouer le plus grand rôle dans l'application de la politique extérieure de la Communauté.

(56) *Supra*, pp. 244 et s.

C'est surtout l'union douanière qui est préconisée pour une association des pays européens. On ajoute d'ailleurs volontiers qu'elle doit être accompagnée d'une union économique, et ceci pour des raisons d'équité, puisque l'associé devrait non seulement profiter des avantages mais aussi subir les charges de l'établissement du Marché Commun, comme les membres de la Communauté eux-mêmes (57).

Par contre, on réserve une place limitée pour la zone de libre-échange. En dehors des exigences relatives à l'association des pays européens, cette deuxième forme poserait des problèmes techniques difficiles, notamment les problèmes relatifs au système des certificats d'origine. Mais elle affecterait aussi les intérêts matériels des pays membres de la Communauté. Il serait difficile que ceux-ci acceptent cette forme en dehors du cas particulier de l'association des pays africains ou des pays à productions comparables (58). Cependant elle est une des formes concevables de l'association. En pratique, elle est préconisée plutôt par les pays tiers, candidats à l'association, que par la Communauté elle-même.

B. — COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET RÉGIMES PRÉFÉRENTIELS.

Si les deux formes susmentionnées ne sont pas possibles, le problème se pose de savoir comment des accords de coopération peuvent être établis et prévoir un traitement préférentiel en faveur de certains pays tiers. Pratiquement, cette solution ne serait envisageable que pour les pays qui sont les principaux fournisseurs de certains produits. Elle pourrait être accompagnée de divers arrangements portant sur les paiements, l'établissement, les services, l'aide financière, etc. (59).

Cependant on doit se demander s'il n'est pas plus juste d'étendre la notion de l'accord commercial et d'y inclure ces régimes préférentiels spéciaux. Là où cette extension n'était pas possible, notamment pour l'association des E.A.M.A., on a eu recours à la zone de libre-échange pour justifier le régime préférentiel. Il n'en reste pas moins, bien entendu, que ce dernier régime préférentiel existe. Mais il est combiné à tout un ensemble de rapports, affectant plusieurs domaines, et, par hypothèse, l'essentiel des échanges. Dans ce système la coopération financière et technique est un élément prépondérant. Mais on doit justement la concevoir comme un des éléments de l'association et

(57) Dans ce sens, le rapport Birkelbach, *op. cit.*, p. 38. Cette exigence se poserait même à l'égard des neutres, et à plus forte raison puisqu'ils sont des pays hautement industrialisés. Le Mémoire italien surenchérit sur ce point de vue, puisqu'il requiert l'adhésion comme but final de l'association de tout pays européen.

(58) Dans ce sens, les deux documents précités.

(59) Dans ce sens, le rapport Birkelbach, p. 39.

pas d'une manière autonome (60). De ce point de vue, l'ensemble des rapports entre la Communauté et les E.A.M.A. constitue en lui un « type » d'association qui peut trouver d'autres applications, et qu'on peut classer à côté des autres formes susmentionnées.

C. — DE LA « SOLUTION LARGE ».

Mais en dehors de ces possibilités une « large solution » applicable sur un grand nombre de produits et sous réserve de l'application de la clause de la nation la plus favorisée aux autres partenaires du commerce, est difficilement concevable; il en va de même pour un régime qui affecterait l'essentiel des échanges sans conduire à une zone de libre-échange. Ces solutions seraient en fait des solutions multilatérales qu'il ne conviendrait pas de qualifier d'association. Les résultats du Kennedy Round en sont un exemple. En aboutissant à une réduction générale des tarifs douaniers, il ne s'agit pas d'une association euroaméricaine. Même si ce nom lui est attribué, il y aura lieu de la distinguer des autres associations conclues sur une base bilatérale et qui comportent des rapports beaucoup plus étroits entre la Communauté et les pays tiers.

Enfin si ces derniers rapports bilatéraux contiennent seulement une « solution large » mais sans parvenir à inclure l'essentiel des échanges, on ne voit pas pourquoi ils ne pourraient pas être qualifiés d'accords commerciaux. L'Accord C.E.E.-Nigéria se trouve aux limites de ces distinctions.

D. — DE LA « CLAUSE DE LA NATION LA MIEUX ASSOCIÉE ».

Cette clause n'est nulle part prévue à l'heure actuelle. Mais elle serait concevable si un grand nombre d'associations était établi, impliquant divers régimes d'avantages et de charges. Ainsi, l'alignement se ferait sur le traitement accordé aux pays associés et non aux pays tiers.

Dans un autre sens, cette clause pourrait se traduire par l'octroi d'un traitement préférentiel avec l'engagement, de la part de la Communauté, de ne pas accorder les mêmes préférences à des pays tiers (61).

Dans ce contexte, il paraît légitime de faire certaines remarques. Premièrement, dans les accords d'association en vigueur, souvent une clause de la nation la plus favorisée est stipulée, sans référence aux

(60) Le rapport Birkelbach souligne que l'association ne devrait pas devenir un substitut pour l'aide au sous-développement, car cela fausserait ses buts.

(61) Le rapport Blaisse, du 21 janvier 1964 (doc. 125, *op. cit.*, p. 1) utilise cette expression à propos des propositions israéliennes selon lesquelles les Parties s'engageraient à n'accorder des conditions plus favorables à aucun pays tiers.

pays tiers « non associés à la Communauté », mais aux pays tiers en général. Mais ceci peut justement signifier que cette clause ne pourra pas s'appliquer si une autre association a lieu (62) (63).

Par contre, le contingent tarifaire ouvert en faveur de l'Iran est calculé sur la base des importations annuelles en provenance des pays tiers non associés à la Communauté. Aucune garantie donc n'est accordée contre l'éventualité de diminution de ce contingent à la suite de l'association d'un pays grand exportateur de raisins secs. La même solution est prévue dans le Protocole n° 10, annexé à l'Accord d'Athènes à propos des réductions du T.D.C. sur le tabac en faveur des pays tiers « non associés à la Communauté ». Mais dans ce dernier cas, il s'agit de limites aux pouvoirs exorbitants reconnus en faveur de la Grèce. Celle-ci maintient sa situation préférentielle par rapport aux pays tiers mais elle n'est pas « la mieux associée ».

Deuxièmement, on voit déjà se former une sorte d'échelonnement des préférences communautaires par pays ou groupes de pays. L'accord commercial conclu avec l'Iran a fourni un exemple caractéristique en ce qui concerne le taux des droits de douane sur les raisins secs. En dehors des taux appliqués aux échanges intracommunautaires, il y a un tarif « Etats associés », un tarif plus élevé sur les exportations iraniennes et enfin le T.D.C. aux importations en provenance des pays tiers.

De toute façon, une question d'alignement des avantages sur le traitement accordé aux pays associés peut toujours se présenter. Mais pour le moment il ne se pose pas de question relativement aux pays plus favorablement ou moins favorablement associés. Ceci est dû au fait que les associations établies jusqu'à ce jour tendent, du moins virtuellement, à la suppression complète des barrières douanières. Mais aussi parce que, pour les mêmes produits, on a harmonisé le traitement accordé aux associés (64).

(62) L'article 8 du Protocole provisoire annexé à l'Accord d'Ankara, vise tout pays tiers. Mais il envisage seulement l'ouverture de contingents par la Communauté, ce qui sera l'effet d'un accord commercial ou d'un accord d'association du type de l'association turque. On peut soutenir que la clause de la N.L.P.F. ne s'applique pas si la Communauté établit avec un pays une association qui implique une libération tarifaire et contingentaire totale.

(63) La rédaction de la disposition de l'article 36, § 1, al. 2 de l'Accord d'Athènes qui prévoit la clause de la N.L.P.F. comme ultime compensation au cas où les politiques agricoles ne seraient pas harmonisées (*supra*, p. 38), exprime manifestement que le traitement à accorder aux produits agricoles grecs sera égal à celui accordé aux pays ne bénéficiant « que » de la clause de la N.L.P.F. Cela exclut par conséquent l'alignement de ce traitement sur celui accordé aux pays — associés ou adhérents — qui auraient effectué une harmonisation de leur politique agricole avec la politique agricole commune.

(64) Il en est notamment ainsi pour les droits de douane appliqués au tabac et aux raisins secs, en provenance de la Turquie et qui sont les mêmes que ceux appliqués aux produits homologues en provenance de la Grèce.

Cependant, la question pourra se poser dans l'avenir si, contrairement à nos hypothèses, l'association comprend un ensemble de formes variées comportant divers régimes de traitement des importations en provenance des associés. Là encore on doit poser une limite. Une catégorie ou un type d'association qui soit « le plus favorable » est concevable. Mais on ne peut pas concevoir qu'un ou certains pays soient « les mieux associés » dans un sens d'exclusivité, à savoir dans le sens que la Communauté s'est engagée à ne pas accorder à d'autres pays le même traitement. En effet, le meilleur traitement sera celui qui s'aligne sur le traitement accordé aux Etats membres. La Communauté ne peut pas s'engager à ne pas définir comme elle veut sa politique d'association, vu même que selon ses vues, l'objectif final pour une association européenne doit être l'adhésion ou l'union douanière parfaite.

E. — LE SYSTÈME DES CONSULTATIONS.

On doit enfin mentionner ce système adopté dans les rapports entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni. Si l'on veut, on peut le considérer comme une forme d'association.

Mais si l'on utilise ce terme à propos d'un rapport qui ne comporte aucun engagement de fond, ceci ne signifie pas que toute forme de rapports, si souple et variée soit-elle, puisse être une forme d'association. Car, lorsqu'il s'agit de rapports qui affectent les échanges, la nécessité de rigueur dans l'expression oblige que l'on tienne compte des distinctions précitées.

§ 3. — Le contenu économique de l'association.

Indépendamment des obligations qui découlent de l'Accord Général, les formes d'association que nous avons décrites sont-elles les seules concevables en ce qui concerne leur contenu économique ? Que pourrait apporter à l'étude de ce sujet une approche du point de vue d'un économiste ?

Cette approche est concevable sous deux aspects différents : recherche des formes concevables de la coopération économique internationale et de l'intégration ; étude du fonctionnement de ces formes et de leurs effets.

Il est évident que sous ce deuxième aspect, l'étude doit avoir un point de départ précis : un système déjà établi (du moins par hypothèse) et en voie d'évolution constante. On a étudié ainsi les mécanismes de l'intégration à propos de certaines unions économiques

concrètes (65), mais aussi, sur une base théorique, les effets d'une union douanière en ce qui concerne l'emploi plus ou moins économique des ressources et l'accroissement du bien-être à l'intérieur des Parties (66). Les résultats de cette recherche démontrent que les effets escomptés (67) de l'union douanière ne sont pas toujours accessibles. Ils dépendent des circonstances particulières de chaque espèce, notamment des taux antérieurs des droits de douane, du coût de production à l'intérieur de chaque économie, de la structure des économies des partenaires (économies compétitives — complémentaires — ou potentiellement complémentaires) (68), de l'orientation antérieure des exportations, de la perspective de production à grande échelle, etc. (69). Mais ces études sur l'intégration, déjà largement connues, ne se réfèrent pas à cette relation particulière, qu'est l'association, entre un groupe d'Etats intégrés ou en voie d'intégration et un ou plusieurs Etats tiers.

De l'autre côté, la recherche des formes concevables de la coopération économique internationale et de l'intégration se réfère aussi en général aux rapports économiques qui peuvent être établis entre Etats (70) (71). Il en est de même des études qui mettent en lumière les exigences d'une véritable intégration tendant à la création d'un marché parfait (72).

On doit admettre que la recherche présente un certain intérêt, si elle tient compte des principes qui guident les efforts de coopération ou de l'intégration : les principes du maintien ou de l'abandon de la souveraineté économique. Si donc l'association avait pour but d'établir une situation qui n'est pas celle des Etats membres de la Communauté Européenne, du fait qu'on voudrait préserver la souveraineté économique de l'associé, on aurait déjà les fondements d'une

(65) MEADE J. E., *Case studies in European economic union*, 1962.

(66) J. E. MEADE, dans son ouvrage, *Theory of Customs Unions* (1955) part en effet de l'hypothèse qu'une union douanière est déjà formée entre deux pays (notamment la Belgique et les Pays-Bas) ; il ne s'arrête pas aux problèmes que pose la formation d'une union économique et qu'il avait étudiés antérieurement (*Problems of Economic Union*, 1953).

(67) Ceci indépendamment de la distinction classique entre trade-creating et trade-diverting effects.

(68) A. MARCHAL, *L'Europe solidaire*, p. 276.

(69) MEADE, 1955, pp. 107 et ss.

(70) A. MARCHAL, *op. cit.*, pp. 151 et ss.

(71) BECHER E., *Das Assoziierungsverhältnis zur E.W.G. Seine wirtschaftspolitische und theoretische Bewertung im Hinblick auf die ehemals französischen Gebiete südlich der Sahara*. L'auteur utilise dans ce but une méthode déductive (p. 13). La recherche peut aussi s'étendre d'une extrémité négative (l'autarcie) à une extrémité positive (l'union économique).

(72) L. PHILIPS, *L'intégration des marchés*, pp. 80 et ss.

recherche bien plus positive (73). Par contre, d'autres solutions seraient envisageables si l'associé voulait s'engager dans la voie d'une véritable intégration.

Mais on peut se demander si, en définitive, on s'échappe de la distinction classique entre coopération économique traditionnelle et intégration du type original (74) amorcé avec la naissance des Communautés Européennes.

Cependant l'ensemble de ces aspects de la question n'est pas inutile si l'on se place sur un plan précis et pragmatique, à savoir si l'on examine la perspective d'association d'un pays ou d'un groupe de pays à la Communauté (75).

L'union douanière avec des pays industrialisés est-elle concevable si elle n'est pas accompagnée d'une union économique ? La suppression des barrières douanières suffit-elle toujours pour créer un marché concurrentiel ? (76). Suffit-elle encore pour intégrer non seulement les marchés mais aussi les économies ? (77). L'état du développement économique de l'associé, la nature de ses productions, ainsi que l'orientation de ses exportations, permettent-ils de prévoir un effet bénéfique de l'association sur les économies de la Communauté et de l'associé ? Quelles formes seraient les plus appropriées dans chaque cas ? Autant de questions auxquelles l'étude économique de la coopération et de l'intégration apportent des réponses satisfaisantes.

Au contraire, sur un plan abstrait, les études précitées ne peuvent servir qu'à partir du moment où les buts de l'association sont présumés être connus. En d'autres termes, au lieu de faire une analyse d'un contenu de l'association présumé connu, et déceler par là les principes qui l'animent et les buts qu'elle poursuit, on devrait rechercher ce contenu en vertu des buts qu'on assignerait à l'association (78). En fait il s'agirait ainsi de voir non pas ce qu'est l'association mais comment elle peut servir à l'intégration européenne ou à la coopération de la Communauté avec d'autres pays du monde.

(73) BECHER, *op. cit.*, p. 17.

(74) D. SIDJANSKI, *Le processus d'intégration dans les Communautés Européennes*, in « Ann. Eur. », 1962, pp. 83 et ss. Son contenu n'est pas justement uniquement économique, mais il affecte plusieurs secteurs, institutionnel, professionnel, social, politique, sous l'effet d'ailleurs d'une contagion intersectorielle.

(75) WELTER N., *Wachstumsprobleme der E.W.G.*, *op. cit.* BAUER, *Die E.W.G. nach dem Abbruch der Brüsseler Verhandlungen*.

(76) PHILIPS, *L'intégration des marchés*, p. 79.

(77) L. PHILIPS, pp. 63 et ss.

(78) Il s'agit là d'une méthode qui n'est pas inconnue aux juristes : c'est celle qui se fonde sur les buts pour définir les moyens et les procédures d'une institution.

De toute façon, si toutes ces considérations sont un complément nécessaire à une étude juridique de l'association, on ne doit pas perdre de vue que celle-ci présente aussi des aspects politiques. Donc, si les conclusions d'une étude strictement économique conduisent à contester qu'une association concrète, envisagée sous une forme concrète, soit une opération rationnelle, l'association ne sera pas en fait et forcément exclue.

La considération des points de vue économique, politique et européen sera effectuée par la Communauté à propos de chaque espèce concrète. A l'avance et en général ces considérations ne peuvent être utiles que si elles s'inscrivent clairement dans une « politique de l'association ».

SECTION III

LES CARACTERES DE L'ASSOCIATION

L'association aux Communautés Européennes possède des caractères propres. Comme tels, nous devons concevoir ceux qui seraient propres à cette institution en général et non ceux qui pourraient faire défaut à certaines associations ou types d'association. Nous avons eu, cependant, l'occasion de voir que si l'on distingue entre types de régimes juridiques de l'association, les éléments de chacun d'entre eux peuvent être plus facilement définis (79).

§ 1. — Les institutions.

Dans ce contexte, il ne s'agit pas de décrire le fonctionnement institutionnel de l'association, mais d'examiner dans quelle mesure les institutions constituent un caractère de celle-ci. Du point de vue du fondement juridique on a soutenu que l'expression de l'article 238, « des actions en commun et des procédures particulières », implique justement des liens institutionnalisés entre la Communauté et l'associé. De toute façon il importe d'examiner si les institutions sont un caractère suffisant, ou si elles se rencontrent aussi dans d'autres rapports extérieurs de la Communauté, notamment dans la gestion des accords commerciaux. Mais avant d'aborder ce sujet, il importe de répondre à une autre question : Ces institutions sont-elles indispensables dans tous les cas ? Ne pourrait-on pas concevoir que les Parties aient assumé d'exécuter — chacune pour sa part — une partie des clauses d'un accord et qu'elles se retrouvent occasionnellement ou à des dates prédéterminées pour discuter de la mise en œuvre des clauses formulées en termes généraux et de la concrétisation des engagements de principe ?

Pourtant, les institutions ont plusieurs raisons d'être : leur action est d'abord nécessaire pour concrétiser, sur le plan international, l'engagement ou la règle à l'égard desquels les Parties auront l'obligation de prendre les mesures d'exécution afférentes. Par contre, si les Parties se réunissaient en dehors d'un cadre préétabli pour discuter de la mise en œuvre des engagements initiaux, le résultat serait soit la

(79) *Supra*, pp. 178 et s.

signature d'un Traité, soit un gentlemen's agreement d'exécuter les décisions prises.

Mais les institutions répondent aussi à des besoins pratiques, qui découlent du fait que les Communautés sont une organisation en cours de développement. L'association doit suivre par le moyen d'un cadre approprié l'évolution continue des Communautés. Celles-ci, d'ailleurs, si l'on exclut la possibilité de participation de l'associé aux institutions des Communautés, auront besoin de présenter une action concertée débarrassée des complications des compétences et des procédures internes. Cependant, ces raisons pratiques ne sont valables que dans la mesure où il y a lieu de « mise en œuvre » d'un programme qui correspond à certains domaines d'activité des Communautés Européennes. Si l'on pouvait concevoir une association dont le contenu se résume à un programme détaillé concernant une certaine libération des échanges, il serait probable que les obligations y afférentes puissent être assumées directement par chaque Partie contractante. D'ailleurs, une délégation de l'associé auprès des Communautés pourrait suivre l'évolution de celles-ci et aussi « discuter » à chaque occasion avec les autorités communautaires compétentes.

Mais, à cet égard, on doit recourir de nouveau à la distinction du contenu matériel de l'association par rapport à l'accord commercial. Une fois établie cette distinction ainsi que celle des autres accords spéciaux déjà examinés (de main-d'œuvre, d'établissement, monétaires, de collaboration avec les organisations internationales), il paraît inconcevable qu'un régime d'une certaine importance, s'échelonnant au cours d'une période plus ou moins longue, soit aussi précis et n'ait pas besoin d'être mis en œuvre progressivement. De toute façon, on doit soutenir que l'association nécessite un minimum de « gestion » (80).

En ce qui concerne les formes « d'association » qui n'affectent pas pour l'immédiat les échanges et le système préférentiel (notamment celles qui établissent pour l'essentiel un système de consultations), là le cadre institutionnel est l'essence même du rapport, sans lequel on ne pourrait parler non seulement d'association, mais même pas d'engagement international proprement dit. Enfin, en ce qui concerne l'Association des Etats Africains et Malgache, la multitude des associés regroupés en une seule Partie requiert une action concertée, à quoi d'ailleurs on pourrait procéder par l'établissement d'un cadre

(80) Nous employons ici le terme « gestion » sans aucune référence à un contenu opérationnel qu'impliquerait l'action des institutions (même si ce contenu n'est pas exclu). Ici nous entendons ce terme dans le sens de tout ce qu'implique le fonctionnement d'un système, même complètement mis sur pied, comme surveillance, contrôle, action administrative et technique.

particulier entre ces pays (81). De toute façon, cette action nécessiterait d'être manifestée dans un autre cadre, dans lequel la Communauté serait présente.

De l'autre côté, nous devons examiner si les institutions constituent un caractère suffisant, afin notamment de distinguer l'association des accords commerciaux.

Nous avons vu que les accords commerciaux avec l'Iran et Israël, prévoient la création d'une Commission mixte qui se réunit tout probablement au niveau d'experts, et qui a des pouvoirs de « suggestion ». D'ailleurs, elle a aussi une fonction générale de contrôle sur l'exécution de l'accord. En ce qui concerne les questions où une décision est requise, et comme telle il n'y a que la question de prorogation de l'accord, il semble que la Commission ne puisse jouer qu'un rôle limité; notamment elle servira comme cadre de préparation des décisions qui seront prises par la suite par les autorités compétentes de chaque Partie. En d'autres termes, tandis que dans les Conseils d'association les décisions prises d'un commun accord engagent les Parties dans l'ordre international, pour les accords commerciaux précités la manifestation des volontés des Parties sera simplement parallèle et autonome; l'acte de prolongation de l'accord ne s'inscrira pas dans un cadre juridique particulier, mais il constituera un nouvel accord créateur de droits et d'obligations (82).

Il n'en reste pas moins que, théoriquement, il n'est pas inconcevable qu'une Commission mixte ait un pouvoir de décision à l'égard de la mise en œuvre, de la gestion et du contrôle d'un accord commercial; seulement, du point de vue pratique il semble difficile que la Communauté adopte, pour un accord commercial, les mêmes procédures que celles qui, à propos des associations, provoquent tant de difficultés.

§ 2. — La réciprocité.

Le principe de la réciprocité trouve un fondement positif dans l'article 238 du Traité C.E.E. (206 Euratom); les accords d'association sont caractérisés par des droits et obligations réciproques. On doit penser aussi que le paragraphe 14 de la Convention annexée au Traité C.E.C.A., qui parle de l'ensemble des relations économiques et commerciales entre la Communauté et les pays tiers, concevait des arrangements établis sur une base de réciprocité.

(81) Voir *supra*, p. 75.

(82) Selon les termes des accords, il ne semble pas nécessaire qu'on procède à la conclusion formelle d'un acte de prolongation. Nous pensons qu'une notification mutuelle de la décision de prolongation serait suffisante.

Mais il importe de savoir si la réciprocité est un critère de toute association. La réponse devient difficile si dans la notion de l'association nous concevons aussi les rapports entre la Communauté et les E.A.M.A. En effet, l'article 131 du Traité C.E.E. souligne que l'association doit favoriser, en premier lieu, les intérêts des habitants des P.T.O.M. et leur prospérité. Cependant le but de l'association est, selon la même disposition, la promotion du développement économique des P.T.O.M. et aussi l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté.

Le premier problème qui se pose est celui que nous avons déjà examiné, à savoir dans quelle mesure la IV^e Partie du Traité est encore un fondement juridique de l'association des E.A.M.A. et si ce fondement ne devrait pas être recherché dans l'article 238 (83). Mais la Convention de Yaoundé est, en elle-même, le fondement premier de l'association. C'est en examinant ses dispositions qu'on devrait se prononcer sur le caractère réciproque du régime.

Il est tout d'abord évident qu'une définition trop large de la notion de réciprocité permettrait d'affirmer que celle-ci existe dans toute association mais aussi dans tout accord de coopération ou commercial. En effet, les Six ont dû toujours prendre en considération leurs intérêts avant de procéder à la conclusion d'un accord. De ce point de vue, ces intérêts iraient des avantages économiques lointains jusqu'au prestige politique et moral (84). Mais dans ce sens ils coïncideraient avec les motifs de l'association. D'autre part, on a soutenu que dans une zone de libre-échange entre pays industriels et pays peu développés, les premiers ne devraient pas exiger de leurs partenaires la réciprocité des avantages (85).

Nous avons vu cependant que l'association des E.A.M.A. contient des avantages pour les pays membres de la Communauté (86) (garantie d'approvisionnement continu, établissement, abolition du régime des surprix). Sont-ils suffisants pour qu'on puisse affirmer qu'il y a une réciprocité des charges et des avantages ?

Pour répondre, il est nécessaire de circonscrire plus étroitement la notion de la réciprocité. Comme telle on ne devrait pas concevoir une analogie des charges et une analogie des avantages de l'une Partie par rapport, respectivement, aux charges et aux avantages de l'autre. En effet, l'association peut affecter la partie essentielle du commerce extérieur de l'associé et une partie insignifiante du commerce exté-

(83) *Supra*, p. 139.

(84) W. FELD, *op. cit.*, p. 244, soutient que la réciprocité existe si l'on tient compte des avantages politiques et économiques escomptés à long terme.

(85) *G.A.T.T., I.B.D.D.*, Suppl. n° 14, p. 112.

(86) *Supra*, pp. 77 et 80.

rieur de la Communauté. Comme réciprocité, on doit donc concevoir l'analogie des charges et des avantages qui découlent pour chaque Partie de l'association.

Si nous faisons application de ce sens à propos de l'association des E.A.M.A., nous constatons que les avantages précités ne sont pas équivalents aux charges qui incombent à la Communauté (87). En définitive, sans jouer sur les mots, le régime dont bénéficient les exportations des associés est une préférence accordée par la Communauté au détriment d'intérêts commerciaux extrêmement importants. Une contrepartie satisfaisante devrait porter sur le régime des exportations communautaires vers les associés. Or, nous avons admis que les produits en provenance de la Communauté doivent bénéficier d'une préférence à l'importation dans les Etats associés. Si ces Etats n'assument pas pleinement l'obligation de suppression des droits de douane, on peut cependant soutenir qu'un « tarif Communauté » devrait les favoriser par rapport aux importations soumises au « tarif pays tiers ». Encore, si des droits fiscaux d'entrée constituent l'essentiel des barrières douanières d'un pays associé, un autre tarif vis-à-vis des pays tiers devrait favoriser les membres de la Communauté.

Mais surtout on ne doit pas perdre de vue que l'obligation de suppression des barrières douanières existe en principe. De ce point de vue la réciprocité existe d'une manière « virtuelle ». C'est cette notion de réciprocité virtuelle qui nous paraît être un caractère de toute association. En effet, elle peut concilier toutes les considérations économiques et politiques, qui sont à la base de cette institution. Elle est d'ailleurs assez souple et il est permis ainsi de penser qu'elle ne fera défaut à aucune association. En ce qui concerne l'association turque, si, de l'avis de la Communauté, l'Accord d'Ankara est un accord d'association, c'est parce que la Turquie s'engage aussi, dès à présent, à se soumettre aux obligations visant à l'établissement d'une union douanière. Mais c'est justement parce que cette obligation de réciprocité ne se réfère pas au régime actuel des échanges commerciaux, qu'on a pu contester le caractère d'association de cet accord.

§ 3. — Le bilatéralisme.

C'est un des caractères les plus importants. Mais ici encore on a contesté qu'il s'agisse d'un caractère propre à toute association; à côté d'une association bilatérale, il y aurait une association multilatérale.

(87) En effet l'approvisionnement concerne des produits fortement concurrencés dans le marché mondial, tandis que les législations favorables à l'attraction des capitaux privés facilitent en principe l'établissement de tous les étrangers.

Force est donc de préciser d'une part le sens du bilatéralisme et d'autre part les possibilités et les formes de ladite association multilatérale.

Nous qualifions l'association de « bilatérale » parce que la Communauté y constitue toujours l'une Partie; ceci est vrai non seulement lorsque la Communauté conclut l'accord en son nom propre, mais aussi lorsque les Etats membres participent à ses côtés pour conclure l'accord et le mettre en œuvre. Il est indifférent si, de l'autre côté, il y a un ou plusieurs Etats tiers. De ce point de vue nous n'avons pas d'objection si l'on qualifie d'association multilatérale celle où, en face de la Communauté, il y a plusieurs Etats. On sera forcé de dire encore qu'il est indifférent si ces Etats forment une entité (88) qui se présente toujours comme « l'autre Partie » de l'association. Mais malgré tout, il faut qu'ils constituent au moins une entité dans le sens que nous lui avons donné.

Ce bilatéralisme s'impose tout d'abord dans le cadre des Traités de Rome, en vertu de la procédure décrite par l'article 238-206. Nous avons admis qu'en vertu de cet article, la Communauté ne peut pas procéder à la formation d'une organisation internationale dans laquelle elle serait un membre parmi plusieurs. Donc, cet article n'est pas seulement valable comme une disposition de procédure mais aussi comme une disposition de fond.

Mais on doit se demander si, indépendamment de cet article, les Etats membres de la Communauté ne pourraient pas conclure avec des Etats tiers un accord créant un cadre de coopération multilatérale. En partie on devrait revenir sur les discussions concernant la création d'une large zone de libre-échange (89). En ce moment cette perspective n'est plus concevable et de toute façon on ne peut pas l'envisager de la même manière qu'en 1958. En effet, désormais la Communauté se présente d'une façon unitaire (90), dans les relations internationales. Créer un cadre qui affecterait les échanges et dans lequel chaque Etat agirait séparément, ce serait renoncer au principe même de l'intégration des Six.

Le seul cadre multilatéral concevable est celui qui résulterait de l'adhésion de plusieurs pays à la Communauté Européenne. Cependant, nous devons faire encore une réserve. En dehors de l'adhésion, une association qui ressemblerait à celle-ci pourrait conduire à déformer le principe du bilatéralisme, pas pendant la conclusion de l'accord, mais au fur et à mesure de sa mise en œuvre et de son fonctionne-

(88) D. OLIVIER, in *Revue du M. C.*, n° 64, *op. cit.*, p. 486. — *Supra*, p. 129.

(89) *Supra*, p. 131. — Voir aussi, O.E.C.E., Rapport sur la possibilité d'instituer une zone de libre-échange en Europe, Paris 1957.

(90) R.-J. DUPUY, in *A.F.D.I.*, *op. cit.*, pp. 779 et ss.

ment : il s'agirait d'un régime paracommunautaire qui aboutirait à un effacement partiel du partage entre les Six et l'associé (91).

Enfin, la création d'un cadre multilatéral, dans lequel la Communauté ne serait pas l'une Partie et qui n'affecterait pas directement les échanges, est théoriquement concevable. Mais on ne voit pas pourquoi, dans ce cas, on devrait appeler ce système « association », et même « association aux Communautés ».

Si la Communauté est l'une Partie du régime de l'association, il est difficile d'affirmer qu'il doit y avoir une seule Partie en face d'elle. Nous avons admis que dans le cas où en face de la Communauté il y a plusieurs Etats, certains liens ou intérêts communs doivent justifier la présentation d'une action concertée, sans laquelle il n'y aurait pas de raison qu'on établisse une seule association (92).

Cependant, l'examen de l'association des E.A.M.A., prouve que ceux-ci ne forment pas toujours une Partie. En effet, nous avons vu (93) que l'association est constituée par plusieurs zones de libre-échange; que les associés peuvent mettre en œuvre séparément leur politique commerciale et former des unions régionales avec d'autres pays; que le régime de l'aide se divise en plusieurs rapports entre la Communauté et chaque associé. Nous devons ajouter que chaque associé séparément peut dénoncer la Convention à l'égard de la Communauté et que celle-ci peut dénoncer la Convention à l'égard de chaque associé.

Il faut donc conclure qu'il n'y a pas de responsabilité collective des associés en ce qui concerne l'exécution de la Convention. Encore mieux, il n'y a pas de solidarité juridique entre les engagements des associés qui découlent directement de la Convention. Mais la responsabilité collective et la solidarité apparaissent toutes les fois qu'il y a lieu de présenter une action concertée vis-à-vis de la Communauté.

Ces points de vue peuvent être acceptés sans difficulté. Mais il importe de savoir s'il y a responsabilité collective en ce qui concerne l'exécution des décisions du Conseil d'association. Chaque associé s'engage à exécuter ces décisions, aussi bien à l'égard de la Communauté qu'à l'égard des autres associés, en vertu des décisions prises conformément au Protocole interne. Mais s'il ne les exécute pas, les autres associés sont-ils responsables vis-à-vis de la Communauté ? On peut soutenir que juridiquement cette responsabilité existe, mais qu'en fait elle n'aura pas de contenu matériel. Il ne serait pas conce-

(91) Voir en longueur, *supra*, pp. 201 et s.

(92) *Supra*, p. 130.

(93) *Supra*, pp. 68 et s. et 80.

vable, en effet, que la Communauté supprime l'aide ou le régime préférentiel qu'elle accorde aux autres associés, du fait qu'un Etat a manqué à ses obligations découlant des décisions du Conseil. Il n'est pas douteux bien entendu, que si ces manquements sont en grand nombre et se répètent, le fonctionnement de l'ensemble de l'association serait mis en cause.

On peut penser que ces principes seraient aussi en grande partie valables, dans l'hypothèse d'une autre association, notamment d'une association simultanée et collective de certains pays européens. Bien entendu, les obligations des Parties devraient être définies avec beaucoup plus de rigueur, mais en ce qui concerne la responsabilité collective il est difficile d'affirmer qu'elle devrait exister avec toutes ses conséquences. Ceci ne serait pleinement concevable que dans le cas de l'association d'une autre organisation supranationale, ayant le pouvoir — entre autres par le moyen de recours juridictionnels — d'obliger ses membres à exécuter les engagements qu'ils auraient assumés.

§ 4. — L'association n'est pas une organisation internationale.

Ceci découle du caractère bilatéral de l'association. Mais si l'on peut facilement refuser que l'association est une organisation ayant la personnalité juridique internationale, peut-on aussi affirmer qu'elle n'est pas une « entité » particulière ?

En premier lieu, si l'on étend trop la notion de l'organisation internationale, il est possible d'y faire entrer l'association (94). En deuxième lieu, s'il était possible d'imaginer qu'en dépit du caractère bilatéral une certaine autonomie est donnée à certains organes de l'association et encore plus si ceux-ci pouvaient avoir une volonté propre, il serait légitime d'affirmer qu'on se trouve en face d'une organisation internationale. La question de la personnalité resterait, bien entendu, ouverte, car il y aurait lieu de porter un jugement, dans chaque association, sur l'ensemble des critères des organisations internationales, et sur la portée, voire le poids de chaque critère, examiné dans son application particulière.

On pourrait, certes, remarquer que la volonté propre est celle des institutions de l'association. En effet, ces institutions ne sont pas une conférence internationale. Mais ce serait jouer sur les mots, car le résultat d'une discussion à deux, même s'il est manifesté sous forme de décision, ne peut pas être imputé à une troisième entité. La volonté est simplement commune, elle ne peut pas être distinguée de celle des

(94) Dans ce sens, WOLFRAM D., *op. cit.*, p. 32.

deux Parties (95) (96). Malgré tout, lorsqu'on parle de la nature des organisations internationales, on ne peut pas faire abstraction de la notion de « groupe d'Etats ».

En ce qui concerne la possibilité de l'autonomie de certains organes, il semble plutôt inconcevable (en dehors du cas particulier des organes arbitraux), qu'elle soit concédée, du moins de la part de la Communauté. En particulier, en vertu de ses pouvoirs propres et sans modification des Traités, il ne s'agirait pas seulement de délégation mais de transfert de compétences, auquel elle ne pourrait procéder que si elle possédait la plénitude des pouvoirs externes.

A ces principes, on doit apporter une exception notable. Comme nous l'avons vu (97), selon une des formules concevables pour une participation de l'associé aux institutions communautaires, les décisions de celles-ci, tout en portant seulement sur les domaines de l'association, seraient prises selon les mêmes majorités que celles qui sont valables entre les Six. Dans ce cas on se trouverait en présence de deux organisations, la Communauté à Six et une organisation à Sept. Bien entendu, cela serait vrai pour autant que les domaines de l'association de la Communauté restent séparés. Mais, en général, l'effacement du partage entre les Six et l'associé se fera dans le sens non pas de la formation de deux organisations mais de la fusion, voire de la confusion, de l'association dans la Communauté.

Enfin, la thèse développée ci-dessus n'empêche pas que les développements sur les actes de l'association s'inspirent de la théorie des organisations internationales (98).

Remarques sur le « Secrétariat » de l'association des E.A.M.A.

La question du Secrétariat de cette association mérite d'être développée pour deux raisons : premièrement, en dépit des critères juridiques précités, un secrétariat peut contribuer à la naissance sociologique d'une organisation, comme ce fut souvent le cas; deuxièmement, dans le cas de l'association des E.A.M.A. et à cause du grand nombre de ces derniers, il y a tendance à une confusion en ce qui concerne le partage entre Communauté et associés. Ce qui importe, en fait, est de savoir si le secrétariat est une institution de l'association.

L'article 49 de la Convention de Yaoundé, prévoit que « le Secrétariat du Conseil d'association et du Comité d'association est assuré sur une base paritaire dans les conditions prévues par le Règlement

(95) Voir *supra*, p. 177, à propos de la nature des actes des institutions.

(96) W. FELD, *op. cit.*, p. 245, donne aussi une réponse négative à cause du caractère bilatéral très prononcé de l'association.

(97) *Supra*, p. 228.

(98) *Supra*, p. 177.

intérieur du Conseil ». D'autre part, le Protocole n° 6, article 1^{er}, prévoit que les Etats membres de la Communauté d'une part, et les E.A.M.A. d'autre part, prennent en charge les dépenses auxquelles ils s'exposent en raison de leur participation aux sessions du Conseil d'association et des organes qui en dépendent, tant en ce qui concerne les frais de personnel qu'en ce qui concerne les frais de postes et de télécommunications. On doit conclure que les auteurs de la Convention n'ont pas voulu une fusion des deux Parties au sein du Secrétariat.

Cependant, celui-ci dépend bien du Conseil, organe de l'association (99). D'autre part, les « conditions » qui seraient fixées dans le Règlement intérieur du Conseil, pourraient permettre que le Secrétariat devienne un organe commun (100).

La question s'est posée justement au cours de la première et de la deuxième réunion du Conseil d'association; il s'agissait d'adopter l'article 17 du Règlement intérieur, portant sur l'organisation du Secrétariat. Les divergences entre la Communauté et les E.A.M.A. portaient sur deux points : sur le caractère bilatéral ou unitaire du Secrétariat, et sur ses fonctions. La thèse de la Communauté était que le Secrétariat devait être un organe purement administratif, chargé de fonctions matérielles, et être assuré séparément par chaque Partie, en personnel et en matériel. Par contre, les E.A.M.A. voulaient un Secrétariat plus étoffé, ressemblant, dans une certaine mesure, aux secrétariats des organisations internationales, et présentant un caractère unitaire (101). D'autre part, la question du siège du Secrétariat avait été discutée entre les Dix-Huit; celui-ci ne devait pas être le siège de la C.E.E. (102).

Ces problèmes ont été résolus à la deuxième réunion du Conseil dans le sens de l'opinion de la Communauté. Deux secrétaires ont été nommés, un pour la Communauté et un pour les E.A.M.A. Les frais sont assumés séparément par chaque Partie. Surtout, le Secrétariat qui s'intitule « Secrétariat paritaire de l'association » est conçu comme une simple entité administrative chargée d'expédier certaines

(99) LUCHAIRE, *in* Penant, *op. cit.*, p. 424.

(100) Fr. LUCHAIRE, *op. cit.*, propose qu'on fasse prévaloir l'article 49 au Protocole n° 6, c'est-à-dire qu'on considère le Secrétariat comme dépendant du Règlement intérieur du Conseil. Sinon, le personnel du secrétariat « d'une organisation de 25 membres serait rémunéré par ses membres selon la nationalité de chacun ».

(101) Revue *Nations Nouvelles*, octobre 1964, p. 5 : « Il paraît que dans le fond de cette question il y avait des divergences financières ».

(102) Il paraît cependant que cette question concernait les locaux et pas la capitale où le Secrétariat aurait son siège. Pour les réunions du Conseil nous avons vu que finalement elles peuvent avoir aussi lieu dans des capitales africaines.

affaires, de préparer matériellement les réunions, etc. (103). Dans la pratique, ses actes — dans la mesure où l'on peut parler d'actes — concernent plutôt l'activité courante, transmission de lettres (signées par les 2 secrétaires), transmission de copies des décisions du Conseil (signées par le Président) aux gouvernements et surtout rédaction et signature, après confrontation des textes rédigés par chaque secrétaire, des procès-verbaux des réunions du Conseil et du Comité d'association (104).

On peut se demander si les points de vue exprimés par les associés étaient bien fondés. Il est évident que pour eux il se pose une question de secrétariat, qui serait celui de leur coordination, comme il y a un Conseil et un Comité de coordination. Mais on peut aller plus loin et se demander si cette coordination, vis-à-vis de la Communauté, ne nécessite pas une organisation internationale spéciale, ayant compétence sur les questions de l'association, à moins qu'on ne veuille qu'une organisation économique inter-africaine (à dix-huit) à compétences plus générales, s'occupe aussi de ces problèmes. De toute façon, si l'on conçoit l'action concertée des associés comme étant celle d'une organisation internationale, on admettra plus facilement que celle-ci nomme un secrétaire pour l'association, parallèlement à la Communauté.

Cependant, de cette façon, les secrétaires deviennent des représentants de chaque organisation, et leur nomination par le Conseil sur présentation par chaque Partie ne changera en rien cette vérité. On doit donc remarquer que finalement la Convention parle de Secrétariat du Conseil et du Comité d'association (105).

La solution adoptée n'était pas la seule concevable, mais elle met en lumière la volonté de la Communauté de préserver intact le caractère bilatéral de l'association.

Enfin, on doit noter que dans les rapports entre la Communauté et la Grèce, ainsi qu'entre la Communauté et la Turquie, et en vertu des Règlements intérieurs des Conseils d'associations (art. 15), chaque

(103) Art. 17 du Règlement : « Le Secrétariat du Conseil et du Comité est assuré sur une base paritaire par deux secrétaires, nommés, après consultation réciproque, l'un par les Etats associés, l'autre par la Communauté. »

(104) En ce qui concerne le personnel on emploie d'une part des employés du Secrétariat du Conseil de la C.E.E., et d'autre part du personnel recruté pour les services de la coordination des associés.

(105) L'article 17, alinéa 3 du Règlement précise même que les secrétaires s'acquittent de leurs tâches en toute indépendance, en ayant uniquement en vue les intérêts de l'association, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, organisation ou autorité autre que celle du Président du Conseil et du Comité d'association.

Partie se charge des dépenses de sa participation aux réunions du Conseil et du Comité. L'article 14 des Règlements dispose que les tâches de secrétariat sont assurées en commun par un agent de la C.E.E. et un agent du gouvernement de l'Etat associé.

§ 5. — La prépondérance de la Communauté.

On doit concevoir sous deux aspects cette prépondérance : un aspect matériel et un aspect qui concerne le « système communautaire ». Nous nous empressons d'ailleurs de préciser qu'elle n'implique aucune inégalité juridique dans les rapports entre la Communauté et l'associé.

L'aspect matériel est une question de fait. Si l'on n'envisage pas une association des Etats-Unis, si l'A.E.L.E. ne négocie pas comme une entité avec la C.E.E. et si l'on a constaté que le Royaume-Uni a bien voulu accepter les principes fondamentaux de la Communauté et y adhérer, il ne reste pas dans le monde un Etat ou une entité qui puisse discuter avec la Communauté en puissance économique égale.

Le deuxième aspect est aussi pragmatique mais on doit le préciser car il explique plusieurs particularités et problèmes de l'association.

Lorsque deux ou plusieurs Etats envisagent une intégration ou une coopération économique, ils sont libres — sous réserve de leurs engagements internationaux — d'inventer tels systèmes qui paraissent les plus appropriés à la réalisation de leurs vœux et à la sauvegarde de leurs intérêts. Lorsqu'il s'agit d'une association à la Communauté, on ne cherche pas à inventer des mécanismes économiques, ou d'en imiter d'autres. C'est le système communautaire, qui a fait ses preuves, qui servira de modèle.

On peut remarquer, bien entendu, que cela ne regarde que l'association qui vise à une intégration et qui doit nécessairement se faire selon les mécanismes de l'union douanière et de l'union économique. Cependant, ces mécanismes dans leurs détails ne sont pas les seuls concevables. Si la Communauté y tient, il y a pour cela des raisons plus profondes.

La première consiste en ce que le Marché Commun est encore en voie de formation. Les Communautés ne pourraient pas revenir sur leurs principes et sur leurs méthodes chaque fois qu'une association serait envisagée. De ce point de vue, l'associé est obligé d'accepter certaines positions, bien que les siennes ne soient pas du tout irraisonables. Ainsi l'intangibilité — de principe — du T.D.C. sur lequel les associés doivent s'aligner, a été officiellement signalée par les autorités communautaires. L'harmonisation des politiques agricoles, qui sera plutôt un alignement sur la politique agricole commune dans

le cas de l'association grecque, mais tout probablement aussi dans les autres associations, est encore un argument en faveur de cette thèse.

La deuxième raison découle des compétences que possèdent les Communautés. Nous ne voulons pas insister, ici, sur l'aspect juridique de la question que nous avons déjà présenté. Mais nous voulons signaler que les Communautés agissent dans certains domaines, on pourrait dire dans un monde qui est le leur, et qui consiste notamment en certaines procédures, certains moyens et mécanismes, mis en œuvre sur certains secteurs de l'économie. Il n'est pas concevable que les Communautés sortent de cet ensemble dans leurs rapports extérieurs (106). Ceci conduit à admettre, bien entendu, que lorsque les Etats membres participent à côté des Communautés, une déviation de ces principes est toujours possible (107). Mais ici encore, l'action des Etats membres complète celle des Communautés et elle se réfère — du moins pour l'essentiel — aux domaines qui sont principalement ceux des compétences communautaires.

De l'autre côté le principe précité s'applique aussi aux associations qui ne s'orientent pas vers l'intégration. Ici le système qu'on adopte n'est pas celui de la Communauté, mais dans une certaine mesure il en est « inspiré » (108). Le système de la Communauté n'est pas affecté pour sa part. Enfin et surtout, ces associations aussi ont été attirées par le système communautaire, ne fût-ce que parce que celui-ci a établi un marché élargi et extrêmement puissant. Il est certain dans une grande mesure, que l'associé veut profiter de ce Marché Commun, mais il doit aussi y croire; croire en sa puissance, en sa croissance continue, et par conséquent à la solidité et à la logique de ses méthodes.

C'est dans ce sens que nous nous permettons de dire que l'association est issue d'une « attraction du système communautaire ». De ce point de vue, en combinaison d'ailleurs avec l'aspect de la puissance matérielle de la Communauté, l'expression « association à la Communauté » est parfaitement justifiable. Par contre, lorsqu'on parle de l'association « entre » la Communauté et les pays tiers, comme font les textes des accords, il est permis de penser qu'on est extrêmement sensible aux résonances politiques de cette terminologie.

(106) Il n'est pas possible, par exemple, qu'elles établissent un système de coopération culturelle.

(107) Il en est ainsi pour l'aide au développement de l'associé, non prévu aux Traités en dehors de la IV^e Partie du Traité C.E.E.

(108) *Supra*, pp. 168 et s.

CONCLUSION

Quelles doivent être nos conclusions après cette étude sur les divers aspects de l'association aux Communautés Européennes ?

Avant de répondre, nous devons nous rappeler quel fut notre point de départ. Ce fut la constatation que ces aspects nécessitent une systématisation qui puisse mettre en lumière les problèmes de l'association et permettre de dégager progressivement ce qui est positif ou plus ou moins solide en cette matière et ce qui, par contre, dépend de facteurs extrajuridiques.

Bien que cette systématisation conduise en même temps à circonscrire l'institution de l'association d'une façon plus précise, nous n'avons pas conçu cette étude uniquement comme un essai de détermination du sens de l'association. Les conclusions donc, ne peuvent pas se résumer en une proposition, mais elles portent sur tout ce que la systématisation a mis en évidence. La définition finale même, qui fut un de nos objectifs, ne doit pas être conçue comme le résultat d'une série d'équations mathématiques, ou, pour nous placer dans notre domaine, comme l'aboutissement d'une suite de syllogismes cartésiens.

Le centre de nos développements fut l'association aux Communautés Européennes. Cependant nous les avons étendus, tout au début, à un examen de l'association en tant qu'institution de droit international, notamment au regard de ses applications aux autres organisations internationales.

Si nous essayons de faire un rapprochement entre ces deux questions, nous pouvons constater très simplement que les exemples fournis par la pratique de la Communauté comprennent des rapports qui n'impliquent pas de participation aux institutions de l'organisation. On a donc distingué les « membres associés » des autres organisations internationales (O.C.D.E., Conseil de l'Europe, Agences spécialisées de l'O.N.U.) — certains n'utilisent même pas le terme association

pour cette catégorie — par rapport aux « associés » des Communautés Européennes. Encore ne saurait-on qualifier le premier cas d'association « institutionnelle » par opposition à l'association « conventionnelle » que si l'on entend par cette deuxième, non seulement qu'elle s'établit par un accord international, mais aussi que cet accord constitue le sens et l'objet même du rapport établi; bref, sur le plan juridique, qu'il constitue non seulement le fondement du lien avec l'organisation, mais aussi la source continue du droit de l'association.

Sans nier que cette distinction est valable et solide, nous préférons insister sur l'idée que chaque genre de rapport s'explique dans son contexte, c'est-à-dire à propos de chaque organisation séparément. Il est ainsi possible de soutenir qu'il s'agit de la même institution qui prend diverses formes et dont deux modalités essentielles dépendent de la participation ou de la non-participation aux organes de l'organisation.

Pourtant nous avons aussi eu l'occasion de soutenir qu'à propos des Communautés aussi, des associations impliquant une certaine participation sont concevables. De cette façon, l'association aux Communautés Européennes rejoindrait le sens que cette institution a acquis dans les autres organisations internationales. Nous devons cependant remarquer, que dans la mesure où cette participation se limiterait à certains organes secondaires ou consultatifs, ou à l'envoi d'observateurs, elle ne constituerait qu'une partie du contenu global de l'association. Bref, l'essentiel de celle-ci continuerait à être le fonctionnement des institutions autonomes et l'exécution directe des clauses de l'accord. On ne pourrait parler de « membre associé », que si les questions essentielles de l'association étaient résolues au sein des institutions communautaires, avec la participation de l'associé.

Après cet examen préliminaire, nous pouvons revenir aux problèmes essentiels de l'association aux Communautés Européennes. Une des objections que nous avons écarté *a priori*, fut celle qui refusait la légitimité d'une étude d'ensemble sur une institution dont le contenu ne serait pas définissable.

Il existe de nos jours plusieurs éléments de précision.

En premier lieu, situer l'association entre l'adhésion et l'accord commercial ne paraît pas suffisamment précis. Cependant il est déjà utile de déterminer le contenu de ces deux notions afin de le comparer à celui de l'association. Nous avons vu que l'adhésion prend un sens précis en l'exigence de la situation identique de l'adhérent et des membres anciens, toutes exceptions ou modalités éventuelles n'étant que provisoires. Pour le contenu de l'accord commercial, nous avons eu recours à la pratique internationale, mais aussi déjà à celle de la Communauté. En dehors des différences de procédure et de

gestion, nous avons surtout soutenu qu'il se distingue de l'association par une donnée quantitative, bref parce qu'il ne porte pas sur l'ensemble des échanges commerciaux possibles.

Mais peut-on se contenter de distinguer l'association des deux notions précitées ? En effet, c'est au Professeur W. Hallstein qu'on attribue l'expression que « l'association peut être tout entre l'adhésion — 1 et l'accord commercial + 1 ». Encore faut-il définir ce qu'est + 1 et — 1. Serait-ce respectivement, les institutions autonomes et la non-participation aux organes communautaires ? La définition de l'association serait alors facile. Il n'en est pas de même si l'on conçoit que les critères décisifs affectent le contenu matériel du rapport, en d'autres termes le fond des relations économiques.

Quoiqu'il en soit, il est certain que ces relations peuvent être de nature et d'étendue très diverses, mais nous avons vu qu'il est possible d'en délimiter le contenu entre un minimum et un maximum, et en plus de définir leurs formes principales, en tenant compte de diverses considérations juridiques, économiques, ainsi que des perspectives concrètes.

Nous avons vu ainsi que l'accord d'association, affectant en principe l'essentiel des échanges commerciaux, mais aussi d'autres domaines, établissement, services, etc., se distinguerait des solutions commerciales multilatérales, et ne pourrait pas d'autre part être réduit à une clause de la nation la plus favorisée. Par rapport à l'adhésion, il impliquerait non seulement une solution institutionnelle particulière, mais aussi des solutions particulières quant à l'intégration économique (bien que celles-ci puissent être d'importance moindre, de sorte que l'intégration de l'associé n'aboutisse pas à être vraiment différentielle).

A l'intérieur de ces limites, les formes concevables de l'association peuvent être valablement définies; parmi celles-ci l'union douanière et la zone de libre-échange sont appelées à jouer un rôle principal. Il ne fait pas de doute, bien entendu, que cette optique a comme point de départ la prise en considération des exigences du G.A.T.T. Bien que nous ayons admis dans la pratique la possibilité (conforme ou non conforme à l'Accord Général) de passer outre ces exigences ou du moins de ne pas les suivre rigoureusement, il n'en reste pas moins qu'elles sont un cadre toujours valable qui limite la liberté de la Communauté dans cette matière. Dans ce contexte nous avons pu examiner l'application des critères du G.A.T.T. à l'égard des associations établies et voir dans quelle mesure l'association aux Communautés se présente comme un problème particulier par rapport aux autres accords régionaux, et requiert par là une souplesse spéciale.

L'association des E.A.M.A. peut être soumise au même ensemble de critères. Quoiqu'on puisse valablement l'ériger en un type particulier

d'association, elle dépendra en fait de la solution qu'apportera la Communauté au problème plus vaste des régimes des préférences.

En dernier lieu, nous avons vu que des critères communs à toute association peuvent être dégagés, le bilatéralisme, la réciprocité vue dans un sens large, les institutions ou la participation particulière aux institutions communautaires (mais qui n'érigent pas l'association en une organisation internationale), et en conclusion la prépondérance matérielle de la Communauté, qui fait de l'association l'effet de l'attraction du système communautaire.

Finalement on ne peut pas nier que si le Conseil de la Communauté veut, pour des raisons d'opportunité politique, appeler association un accord qui établit soit une adhésion, soit un accord commercial, il pourra le faire sans créer une incompatibilité quelconque. Mais il appartiendra alors aux juristes de trouver une autre nature au lien établi et il sera légitime de le qualifier en conséquence.

*
**

Ces conclusions justifieraient déjà à elles seules cet essai de systématisation que nous avons entrepris. Mais elle doivent surtout être complétées par des propositions sur les aspects purement juridiques. Or, sur le plan juridique, le grand nombre des problèmes se présente soit d'une façon commune à toute association, soit sous des formes diverses mais qui ne correspondent pas à la distinction de catégories d'association faite en vertu de leurs problèmes matériels, notamment à la distinction entre pays européens développés, semi-développés, pays d'Outre-Mer, pays tiers.

— En premier lieu nous avons soutenu que le fondement de toute association à la C.E.E. est devenu unique, c'est l'article 238.

— La plupart des problèmes de conclusion des accords sont aussi généraux et ils permettent même une interprétation théorique basée sur les dispositions des Traités.

L'essentiel des difficultés apparues dans la pratique provient d'une méfiance des Etats membres à l'égard de l'action autonome de la Communauté. Cette méfiance a été maintenue là où « l'action commune » et « l'action communautaire » aboutiraient au même résultat, notamment dans le cas de la signature des accords d'association par les ministres représentant les Etats membres, par opposition à la signature par le Conseil des ministres qui est seule prévue par les Traités de Rome. Mais les difficultés étaient plus sérieuses à propos d'autres questions, notamment celle des pouvoirs des institutions (Parlement Européen et Commission) ou de l'exclusion des Parlements nationaux de la ratification des accords purement communautaires.

Encore faut-il remarquer que dans le domaine du pouvoir des institutions où les considérations politiques faussent toujours le débat juridique, ces problèmes furent en plus compliqués par la pratique des accords mixtes. La justification de celle-ci se réduit en fin de compte à un débat sur les compétences externes des Communautés. Or, cette question n'est pas tranchée officiellement, elle n'a même pas été discutée à fond.

Toujours est-il qu'à cet égard la position du Conseil reste aussi rigide, puisqu'elle considère que les pouvoirs externes de la Communauté se limitent au domaine des échanges commerciaux. Tout en admettant le poids irrésistible de cette position dans la formation de la pratique, nous croyons toujours soutenable une interprétation extensive des pouvoirs de la Communauté. Nous avons vu qu'elle devrait pouvoir conclure des accords d'association dans toute l'étendue de ses compétences internes et nous avons spécifié les cas de l'orientation externe de certaines compétences.

De toute façon, on peut au moins espérer qu'une souplesse plus grande pourra être introduite, si l'on confie aux institutions communautaires une action externe là où les volontés et le contrôle des Gouvernements sont garantis (l'extension de la pratique du mandat à d'autres procédures que la négociation en serait une méthode).

— Une fois l'accord d'association conclu, il en résulte un régime particulier qui fonctionne en marge des Communautés, qui est soumis à des sources de droit en principe — mais éventuellement pas uniquement — particulières et qui produit un ensemble de règles de droit. Dans la plupart des cas, notamment dans les cas des associations actuelles et au niveau actuel de leur évolution, l'autonomie complète de ce régime par rapport à celui des Communautés, ne permet pas d'y voir autre chose qu'un simple régime de gestion et de contrôle d'un accord international.

Mais nous avons soutenu qu'on peut distinguer aussi un autre type de régime juridique de l'association qui créerait un véritable droit de l'association, et qui constituerait un « ordre juridique paracommunautaire ». Ce qualificatif se justifierait du fait du rapprochement étroit de l'ordre juridique communautaire avec l'ordre de l'association, des nombreux contacts et des interpénétrations mutuelles, et éventuellement des sources en partie communes. Nous avons pu distinguer un bon nombre d'éléments particuliers, dont certains ne s'appliqueraient qu'à des hypothèses concevables d'association, notamment l'identité partielle des sources du droit de l'association et du droit communautaire, l'applicabilité directe du droit de l'association et la participation aux institutions communautaires. Mais d'autres éléments peuvent être déjà décelés à partir des clauses et des pers-

pectives d'évolution d'associations établies ou futures (notamment des associations grecque et autrichienne). Ce seraient l'effacement partiel du partage entre les Six et l'associé, la liaison à des mécanismes communautaires ou leur utilisation par l'associé, l'influence des solutions acquises au sein des Communautés sur les questions à résoudre au sein de l'association, surtout l'influence générale du droit communautaire sur l'interprétation du droit de l'association, qui pourrait être facilitée par la jurisprudence ou le rôle éventuels de la Cour des Communautés, mais qui découle principalement du « renvoi » fréquent aux règles et notions du droit des Communautés.

Il est évident que la faiblesse de cette thèse provient de l'étroitesse de la base concrète de plusieurs des éléments susmentionnés. Il n'en reste pas moins que ceux-ci sont au moins la suite logique d'une autre donnée : l'identité des règles de fond de ce type d'association et des règles de fond de l'ordre communautaire.

En effet, nous devons insister à nouveau sur l'incompatibilité logique qui existe entre une exigence formellement déclarée, l'autonomie complète de l'association, et un objectif certain ou prétendu, l'intégration de l'associé qui pourrait aller aussi loin et être aussi parfaite ou presque, que l'intégration des Six.

Or, l'originalité de cette dernière, transfert de pouvoirs de décision des centres nationaux à un centre commun, procédures majoritaires, indépendance de certains organes, interventions et rôle importants de ces organes ainsi que de plusieurs autres mécanismes, sont en même temps ses moyens, bref, plus que sa coiffe, ils sont le système même de l'intégration. Sans ces moyens donc, avec un seul cadre bilatéral de prise de décision, on veut aboutir à une intégration de l'associé aussi prononcée que la précédente, qui impliquerait le même contenu général des règles de fond. La perspective du régime paracommunautaire s'inscrit par conséquent dans la ligne des engagements assumés ou à assumer dans l'avenir à l'égard de l'intégration d'un Etat européen.

VERS UNE POLITIQUE D'ASSOCIATION.

Les problèmes de l'association ne se ramènent pas tous à des difficultés juridiques. Les plus importants concernent le fond des engagements que la Communauté et ses associés ont assumés ou assumeront.

Mais qu'ils soient juridiques ou non, qu'ils soient généraux ou qu'ils se rapportent à des liens concrets, souvent ils sont issus de la même raison, une imprécision délibérée, qui est l'effet de la « souplesse » de l'institution.

Jusqu'à présent l'association a en effet été envisagée par les Communautés Européennes d'une manière toute pragmatique. On s'est

servi de cette souplesse dont on a loué la grande utilité et qui serait le sens même de l'association, comme moyen de mise en œuvre de la politique extérieure de la Communauté. Mais la souplesse n'est pas toujours un moyen de résoudre certains problèmes. Souvent elle ne fait que remettre cette solution à une date ultérieure. Souvent encore, elle crée des problèmes ou elle en accroît la difficulté.

Un grand nombre de ces difficultés seraient par contre écartées si les Six se décidaient à définir leur position, en d'autres termes à adopter une politique d'association, au sens large. Des réponses pourraient ainsi être données aux problèmes que nous avons rencontrés et qui conduisent souvent à une impasse : Problèmes des pouvoirs des institutions et de la Communauté, problèmes de fonctionnement des accords d'association, de précision des moyens de l'intégration ou de la collaboration et des droits de l'associé à cet égard, problèmes institutionnels actuels et problèmes de l'avenir, surtout perspectives d'autres associations (conditions et problèmes relatifs), rapports entre différents associés, etc.

De nos jours, la première tentative dans la voie d'une politique d'association fut manifestée par le Mémorandum italien. On peut avoir des objections à l'encontre de ce Mémorandum, qui ne concerne pas d'ailleurs tous les problèmes précités et qui tranche simplement entre l'adhésion et l'association en optant uniquement pour la première, mais on ne peut pas nier qu'il montre une voie efficace à suivre, l'établissement d'une politique d'association. Bref, indépendamment du problème du contenu de cette politique qui reste à discuter, son principe est certainement valable.

A cette pétition on a objecté qu'une politique d'association enfreindrait l'action de la Communauté et empêcherait le facteur de l'opportunité de jouer là où il doit avoir un rôle primordial, à savoir les relations extérieures. D'autre part, cette politique ne serait qu'une modalité de la politique commerciale qui n'est pas encore établie.

Or, il importe justement de signaler que l'association ne doit pas être envisagée comme une question de politique commerciale, vue dans le sens d'une organisation et d'une réglementation de l'attitude commune dictée par les intérêts commerciaux. Les problèmes de l'association requièrent des options fondamentales dans le domaine des régimes préférentiels et de l'intégration. Si l'on admet que la Communauté doit faire ces options, cela signifie que ces questions ne doivent pas être abandonnées à l'opportunité.

— Le premier domaine concerne principalement les ex-pays et territoires d'Outre-Mer, mais vu sous un angle large il affecte aussi d'autres pays et régions. La Communauté est-elle décidée à orienter son concours vers une région du monde ? Elle devrait alors assumer

la responsabilité de garantir dans une perspective réaliste et avec des moyens efficaces les débouchés d'exportation et le développement économique de cette région. La déception des représentants des E.A.M.A. exprimée à l'issue de la troisième réunion du Conseil d'association, provient du fait qu'ils avaient nourri l'espoir d'une telle politique de la Communauté. L'association du Nigéria ne fut qu'une des difficultés qui se sont présentées. Le problème de l'écoulement des produits africains dans le Marché Commun, la question des importations de café et de bananes en Allemagne, le principe même des Protocoles afférents, en sont d'autres. Mais tout cela se réduit au fond à la vieille querelle de principe (et c'est sur des principes que nous devons ramener ces conclusions) relative à la liberté de commerce dont la Communauté doit disposer, et qui est seule de nature à assurer et à développer ses intérêts commerciaux dans diverses régions du globe. Cette liberté s'oppose donc à une politique de concours réservé à quelques pays.

— Des problèmes analogues se posent à l'égard des préférences que la Communauté est sollicitée d'accorder à d'autres pays. Les pays riverains de la Méditerranée viennent en premier lieu. Mais si l'on voit déjà les amorces d'une politique commerciale commune, il ne serait pas exact de la classer en fonction de la situation géographique de ces pays, bref de la qualifier de politique commerciale envers la région méditerranéenne. Il s'agit beaucoup plus d'une politique en fonction de certains secteurs, voire de certains produits, et il ne sera pas étonnant de voir se dessiner bientôt une politique d'importation des oranges, des raisins secs, du tabac, etc. On ne voit pas d'ailleurs pourquoi elle devrait se transformer en une politique de préférences proprement dites réservées à certains pays.

Effectivement, la pratique suivie par la Communauté, et ceci concerne tous les accords qu'elle a conclus, a démontré une tendance à faire garantir par la conclusion d'accords d'association ou commerciaux, tous les rapports commerciaux traditionnels existant entre les pays membres et les pays tiers.

Cependant, nous devons soutenir que cette manière de voir doit être écartée lorsqu'il s'agit d'accords inscrits dans la perspective d'une véritable intégration, ce qui pourra être le cas de l'Espagne ou de la Turquie ou d'autres pays, mais qui se limite pour le moment au seul cas de l'association grecque. Cette pratique de la Communauté peut les vider de leur contenu ou du moins compromettre des intérêts vitaux des associés, sans lesquels ils n'auraient pas pu envisager sérieusement leur intégration.

Pour certains pays l'intégration ne peut, en effet, être envisagée que si l'octroi d'une préférence de la part de la Communauté concernant des secteurs importants de leur économie, leur permet dans un proche avenir de renforcer cette dernière et de contrebalancer les dangers de la concurrence au sein d'un Marché Commun élargi. En d'autres termes, l'association qui vise à une intégration prononcée, doit être envisagée comme les questions internes de la Communauté et non comme une question extérieure.

Ceci signifie, par conséquent, que la Communauté doit intégrer les problèmes de l'association dans le cadre même de ses propres problèmes et y appliquer une solution commune. Si celle-ci implique une « prise en charge » d'un secteur, le secteur correspondant de l'associé doit y être inclus. On voit donc combien cette conception — que nous avons eu l'occasion de développer surtout à propos de l'harmonisation des politiques agricoles de la C.E.E. et de la Grèce — s'oppose à celle qui considère cette matière comme un problème d'importations. Seule la première peut aboutir à une « association des peuples ».

Mais, de l'autre côté, on doit se demander jusqu'où peuvent aller les perspectives d'association, tant du point de vue géographique que du point de vue de leur contenu. C'est un problème capital qui se pose aussi bien à la Communauté qu'aux associés et aux pays tiers qui veulent s'associer et qui s'inquiètent de l'incertitude qui pèse sur la politique extérieure de la Communauté.

Du côté de celle-ci, ce problème affecte non seulement les principes de sa politique extérieure, mais aussi l'avenir de l'intégration entre les Six. Cette intégration conservera-t-elle toujours son caractère dynamique actuel ? Ne serait-elle pas affectée, sinon compromise, dans le cas où un grand nombre de pays, et notamment des pays européens seraient associés à elle par des liens plus ou moins étroits ? On peut, certes, remarquer que les liens intracommunautaires resteraient plus étroits, mais on peut aisément prévoir qu'un ensemble de zones de libre-échange d'unions douanières ou d'accords commerciaux, porterait un bouleversement à la solidarité économique entre les peuples de la Communauté. L'association ne devrait pas avoir, comme effet, l'arrêt du dynamisme de la Communauté, ou la « Verwässerung » de la Communauté.

Sur le domaine relatif des institutions de l'association, on peut se demander si la Communauté peut multiplier indéfiniment ces cadres spéciaux au sein desquels se discutent les questions de l'association. Combien de Conseils et combien de Comités d'association sont-ils concevables ?

C'est encore par la définition de la politique d'association que ces incertitudes peuvent être effacées.

Choisir entre l'adhésion et l'association et adopter comme principe l'adhésion de tous les pays européens, c'est une solution. Mais on peut se demander dans quelle mesure elle est réalisable et juste. Elle laisse de côté le cas des pays neutres, des pays moins développés et éventuellement d'autres que l'adhésion même effraye mais qui désirent une véritable intégration économique. Par contre, si l'on adopte cette dernière comme principe de base, l'association peut jouer un rôle important. Mais justement, pour qu'elle couvre tous ces cas tout en évitant le danger de l'affaiblissement de la Communauté, elle doit être définie de façon rigoureuse.

Ceci concerne, en premier lieu, son but final qui doit être l'union économique. Il en est de même pour la longueur de la période transitoire qui doit être limitée dans toute la mesure du possible. Mais ceci concerne aussi toutes les procédures qu'on adoptera afin de parvenir à cette union. Il est évident que le problème du système institutionnel, autonomie ou participation particulière aux institutions de la Communauté, vient au premier plan de ces débats. Mais justement si l'on veut exclure le système de la participation, nous avons vu qu'il y a des moyens qui permettent la prise des décisions pour l'ensemble du Marché Commun élargi, ainsi que l'intégration à des mécanismes secondaires. L'essentiel est d'éviter les solutions particulières qui peuvent conduire — si elles se multiplient et qu'elles affectent des secteurs importants — à une « intégration différentielle » de l'associé. L'objectif commun doit être donc la solution uniforme et afin de la réaliser il faut associer les partenaires européens aux mécanismes de décision, de gestion et de contrôle.

Bien entendu, on sait que les contre-arguments sont nombreux et nous avons admis que l'opinion dominante veut voir dans l'association un rapport extérieur tenu à l'écart du fonctionnement des Communautés, dont la raison d'être est de permettre les solutions particulières. Il n'y aurait d'ailleurs rien d'étrange à ce système puisqu'il correspond à la façon dont tout Etat souverain — et à cet égard réapparaît la théorie de la « souveraineté de la Communauté » — organise ses relations extérieures.

Cependant, on ne peut pas oublier une différence essentielle à cet égard, et ce n'est pas seulement le nombre d'associations possibles qui la souligne : les Etats souverains peuvent au moins inventer tels moyens qu'ils jugent nécessaires afin de parvenir à une intégration de leurs économies. Mais le mouvement d'intégration qui a comme centre la Communauté suivra les méthodes que celle-ci a inaugurées, même s'il dépasse ses frontières. Si l'on prétend donc vouloir réaliser cette intégration, ces méthodes ne doivent pas se traduire par des variantes qui risquent d'empêcher la réalisation de ce but. On doit, par contre,

veiller à ce qu'elles conduisent — quoique particulières — à des solutions uniformes. C'est dans cet esprit que se justifie notre définition de l'association, comme « association au système communautaire ».

*
**

Ainsi, en définitive, le débat sur l'association se ramène au problème plus vaste de l'extension de la Petite Europe. Pour la formation de celle-ci, ont été choisies des voies beaucoup plus rigides que les formules de la coopération classique. Pour la Grande Europe, un problème d'option entre diverses voies concevables se pose aussi. Serait-ce l'option entre l'adhésion et l'association à la Communauté ?

Dans le langage courant, on entend par extension, l'adhésion d'autres pays européens. Mais nous avons vu que l'association, quoique différente en forme, peut servir des objectifs analogues. Nous pensons donc qu'elle est et qu'elle doit être un moyen de l'intégration européenne, pourvue qu'elle soit strictement définie. Opter pour la rigueur dans l'association, c'est opter pour l'intégration européenne.

Vu,

Le Président de la thèse :

P. REUTER.

Vu,

*Le Doyen de la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques
de Paris :*

G. VEDEL.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

J. ROCHE.

Bibliographie

- ALEXANDER (Willy), *L'Association entre la C.E.E. et la Grèce*, in « Revue Hellénique de Droit International », janvier-juin, 1962, pp. 10-50.
- ALLEN (James Jay), *The European Common Market and the G.A.T.T. Washington*, 1960.
- Annuaire Français de Droit International*, 1958 - Examen par le G.A.T.T. du Traité instituant la C.E.E.
- ANOUIL (Gilles), *La Grande-Bretagne et la C.E.C.A.*, Thèse de Doctorat, Bordeaux, 1958 (Edition 1960).
- ANTONOPOULOS (Nicolas), *Problèmes constitutionnels de l'association de la Grèce avec la C.E.E.*, Athènes, 1961 (en grec).
- BACHMANN (Hans), *The E.E.C. and the three neutrals*, Ligue Européenne de Coopération Economique, Bruxelles, 1962.
- BAERDEMAEKER (Adolphe de), *Quelques aspects des relations extérieures de la C.E.E.*, in « Synopsis », n° 69, pp. 21-28.
- BAUER (Gérard), *Europäische Integration und neutrale Staaten in Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, n° 3/1963, pp. 139-165.
- BECHER (Ernst), *Das Assoziierungsverhältnis zur E.W.G. Seine wirtschaftspolitische und theoretische Bewertung im Hinblick auf die ehemals französischen Gebiete südlich der Sahara*, Thèse (1962), München, 1963.
- BENTHEN VAN DER BERGH, *The new Convention of association with African States*, in « Common Market Law Review », n° 2, septembre 1963, pp. 156-182.
- BINDSCHIEDLER (R.L.), *La Suisse et l'intégration de l'Europe*, in « Annuaire Européen 1958 », vol. VI, pp. 193-213.
- BINSWANGER (Christoph), *Die institutionellen Aspekte einer Assoziation*, in « Aussenwirtschaft », n° II-III, juin-septembre 1962, pp. 289-317.
- BOREL (Alfred), *La Suisse et l'Europe*, in « Annuaire Européen », 1963, vol. XI, pp. 63-87.
- CARSTENS (Karl), *Das Recht des Europarates*, 1957.
- *Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes, in den Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft und Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1957-58, T. 18, pp. 459-525.
- CASTANOS DE MEDICIS (Stelios), *Principes et problèmes des relations internationales européennes*, Paris 1965.
- CATALANO (Nicolas), *Manuel de Droit des Communautés Européennes*, Paris, 1962.

- CLOSSE (Willy), *Les pays scandinaves et la C.E.E.*, in « Chronique de politique étrangère », 1964, pp. 697-768.
- Colloque d'experts de Salzbourg, sur *Oesterreich und die E.W.G.*, du 7-9 novembre 1963, édition Vienne, 1964.
- Confederazione Generale de l'Industria Italiana (Publication de la-), *L'Associazione della Grecia alla C.E.E.*, Rome, 1963.
- Congrès de l'Association Internationale des Juristes Démocrates, 10-14 octobre 1960 : *Aspects juridiques de la neutralité* (édition, Bruxelles, 1960).
- DARWIN (H.G.), *The European Free Trade Association*, in « International and Comparative Law Quarterly », 1961 (*Legal Problems of the E.E.C. and the E.F.T.A.*).
- DELAHOUSSE (Jean-Pierre), *La Communauté Européenne de l'Energie Atomique*, in « Diritto della Energia Nucleare » (ensemble d'études), Milan, 1962.
- DELIVANIS (Demetrios), *La Grèce face à la Communauté Européenne*, in « Revue Economique », n° 5/1960, pp. 739-763.
- DE SOTO (Jean), *Les relations internationales de la C.E.C.A.*, in « Recueil des Cours de l'Académie de Droit International », 1956, T. II.
— in *Actes du Congrès d'études sur la C.E.C.A.*, vol. III.
- DUBOIS (André), *L'association de la Turquie au Marché Commun*, in « Revue du M. C. », n° 66, pp. 68-75.
- DUPUY (René-Jean), *Du caractère unitaire de la C.E.E. dans ses relations extérieures*, in « A.F.D.I. », 1964, pp. 779-825.
- DUTOIT (Bernard), *La neutralité suisse à l'heure européenne*, Paris, 1962.
- ERDMAN (Paul), ROGGE (Peter), *Die E.W.G. und die Drittländer*, Basel, 1960.
- ERLANDER (Tage), IVEROTH-ASTROM-LANGE, *La Suède partenaire de l'Europe* (Edition de l'Association des Banques suédoises - Fédération des Banques suédoises).
- ERMACORA (Félix), *Oesterreichs Staatsvertrag und Neutralität, Dokumente*, Frankfurt-Berlin, 1957.
- ETE (Muhlis), *Probleme der Assoziierung der Türkei mit der E.W.G.*, München, 1963.
- Europa Archiv, 1961, n° 15 : *Griechenland und die Europäische Integration*.
- EVERLING (Ulrich), *Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der E.W.G. und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Länder und Hoheitsgebiete*, in « ZaöRV », 1964, T. 24, pp. 472-574.
- EVRYGENIS (Demetrios), *L'association entre la Grèce et la C.E.E.*, in « Conférences du Barreau d'Athènes », 1961-62, pp. 159-177 (en grec).
- FELD (Werner), *The association agreements of the European Communities*, in « International Organization », vol. XIX, n° 2, 1965, pp. 223-249.
- FRANGOS (Jean), *Etudes douanières*, Athènes, 1965 (en grec).
- GAZIS (Nicolaios), *L'accord d'association de la Grèce avec la C.E.E.*, in « Conférences du Barreau d'Athènes », 1961-1962, pp. 121-140 (en grec).
- GELATI, *La nuova convenzione di Associazione tra la C.E.E. e gli stati africani e Malgascio*, in « Rivista di Diritto Europeo », n° 4, octobre-décembre 1963, pp. 295-304.
- GINESTET (Pierre), *L'Assemblée Parlementaire Européenne*, Ed. « Que sais-je ? », 1959.
- GONIDEC (Pierre-F.), *L'association des pays et territoires d'Outre-Mer au Marché Commun*, in « A.F.D.I. », 1958.IV, pp. 593-620.
- GROEBEN (Hans von der), BOECKH (Hans von), *Kommentar zum Europäischen Wirtschafts Gemeinschafts-Vertrag*, Bonn, 1960.
- GUGGENHEIM (Paul), *Organisations économiques supranationales, indépendance et*

- neutralité de la Suisse*, in « Zeitschrift für Schweizerisches Recht », 1963, II, pp. 221-343.
- HAY (Peter), *The E.E.C. and the most favoured nation clause*, in « University of Pittsburgh Law Review », 1962, p. 661.
- HOUDBINE (A. M.), VERGES (J. R.), *Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des Six*, Paris, 1966.
- JACQUOT (M. J.), *Les aspects douaniers de l'association des Pays africains et malgache à la C.E.E.*, in « Recueil Penant », 1964.
- KNAPP (Blaise), *Le système préférentiel et les Etats tiers*, Genève-Paris, 1959.
- KOJANEK (G.), *L'associazione della Turchia alla C.E.E.*, in « Rivista di Diritto Europeo », n° 2, 1965, pp. 123-132.
- KOHLI (Robert), *Die Schweiz und die ubernationalen Wirtschafts-Organisationen*, Société suisse des juristes, Rapports et communications, 1963, pp. 345-424.
- LAMBERT (J. R.), *The E.E.C. and the Mediterranean Area*, in « The World Today », n° 4, 1965, pp. 160-168.
- LAMPUÉ (Pierre), *L'application des Traités dans les territoires et départements d'Outre-Mer*, in « A.F.D.I. », 1960, pp. 907-924.
— *Droit d'Outre-Mer*, Paris, 1959.
- LEFEBVRE (Jacques), *Afrique et Communauté Européenne*, Bruxelles, 1962.
- LÖRCHER (Gino), *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, nach dem Recht der drei Europäischen Gemeinschaften*, 1965.
- LUCHAIRE (François), *La deuxième convention d'association des Etats africains et de Madagascar à la C.E.E.*, in « Recueil Penant », n° 73, 1963, pp. 415-448.
- MARCHAL (André), *L'Europe solidaire*, Paris, 1964.
- MARTIN (Frédéric), *Le Nigéria face à la C.E.E.*, in « R.M.C. », n° 69, pp. 242-244.
- MASSON, *L'association de la Grèce au Marché Commun*, in « Droit Européen », n° 35, 1961, pp. 381-393.
- MEADE (J. E.), *United Kingdom, Commonwealth and Common Market*, 1962.
— *Theory of Customs Union*, 1955.
— *Case studies in European Economic Union*, 1962.
- MECRET (Jacques), *Le pouvoir de la C.E.E. de conclure des accords internationaux*, in « Revue du M.C. », n° 75, pp. 529-536.
— *Conclusion, formes et effets des accords internationaux passés par la C.E.E.*, in « Revue du M.C. », n° 76, pp. 19-27.
- MELCHIOR (Michel), *La procédure de conclusion des accords externes de la C.E.E.*, in « Revue Belge de Droit International », 1966, n° 1, pp. 187-215.
- MONACO (Ricardo), *L'accordo di associazione tra la C.E.E. et la Grecia*, in « Rivista di Diritto Europeo », 1962, pp. 227-240.
— *Les relations extérieures de la C.E.C.A.*, in « Annuaire Européen », 1958.IV.
- MORI (Roland), *Rechtssetzung und Vollzug in der Europäischen Freihandelsassoziation (E.F.T.A.)*, Thèse, Berne, 1964, édition 1965.
- MOSLER (Hermann), *Die Aufnahme in internationale Organisationen*, in « ZaöRV », 1958, T. 19.
- NEHRING (Alfred), *Die Assoziierung überseeischer Länder mit dem Gemeinsamen Markt*, Göttingen, 1963.
- NEMSCHAK (Franz), *Zwischenbilanz der Europäischen Integration*, Oesterreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1964.
— *Voraussetzungen und Aussichten einer Assoziation Oesterreichs mit der E.W.G.*, Oest. Inst. für Wirtschaftsforschung, Wien, 1963.
- OLIVIER (Daniel), *La Convention d'association entre la C.E.E. et les Etats africains et malgache associés signée à Yaoundé le 20 juillet 1963*, in « Revue du M. C. », n° 64, pp. 480-487.

- OPPERMANN (Thomas), *Die Assoziierung Griechenlands mit der E.W.G.*, in « *ZaöRV* », 1962, T. 22, n° 3, pp. 486-508.
- PEDINI (Mario), *Il Fondo Europeo di Sviluppo, nella associazione tra la C.E.E. ed i paesi africani e malgascio*, in « *Rivista di politica economica* », 1965, T. 3, pp. 1569-1604.
- PESCATORE (Pierre), *Les relations extérieures des Communautés Européennes*, in « *R.C.A.D.I.* », 1961, II, pp. 9-238.
- *Die Auswärtigen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften*, in « *Oest. Zeit. für Aussenpolitik* », 1963, pp. 71-85.
- PESMAZOGLU (Jean), *L'association de la Grèce à la C.E.E.*, Athènes, 1961 (en grec).
- *La Grèce en face des tendances européennes d'intégration économique*, Athènes, 1958 (en grec).
- *Le sens de l'Accord d'Athènes*, in « *Bulletin de la C.E.E.* », n° 9-10, 1962 (Extrait).
- *La Grèce et l'édification de l'Europe*, in « *Chronique de politique étrangère* », 1964.
- PHILIPS (Louis), *De l'intégration des marchés*, Louvain-Paris, 1962.
- PINTO (Roger), *Les Organisations Européennes*, Paris, 1963.
- POULANTZAS (Dionyssios), *Aspects juridiques de l'association prévue par l'article 238 du Traité de la C.E.E.*, Paris 1959 (édition privée).
- *Une disposition malencontreuse de l'Accord d'Athènes*, in « *Revue Hellénique de Droit international* », 1963, pp. 246-255.
- PSAROS (Demetrios), *La C.E.E. et l'association de la Grèce*, Athènes, 1963 (en grec).
- REUTER (Paul), *La C.E.C.A.*, Paris, 1953.
- *Institutions internationales*, Paris, 1963.
- *Principes de Droit international public*, in « *R.C.A.D.I.* », 1961, II, pp. 429-651.
- *Organisations Européennes*, Paris, 1965.
- Revue du Marché Commun*, n° 69, pp. 213-216 : A propos du Mémoire italien.
- Revue du Marché Commun*, n° 74, pp. 486-488 : *Marché Commun et Maghreb. Chances et risques d'une association.*
- Revue du Marché Commun*, n° 77, pp. 59-64 : *Deux ans d'association de la Grèce à la C.E.E.*
- REY (Jean), *L'association de la Grèce et de la Turquie à la C.E.E.*, in « *Annuaire Européen* », 1963, vol. XI, pp. 50-62.
- ROBERTSON (Arthur Henry), *Le Conseil de l'Europe, ses fonctions, ses structures et ses réalisations*, Leyden, 1962.
- ROUCOUNAS (Emmanuel), *La C.E.E. et l'association de la Grèce avec elle*, Athènes, 1962 (en grec).
- *La notion de la politique commune et l'association*, in « *Revue Hell. de Dr. Int.* », janvier-juin 1964.
- ROUSSEAU (Charles), *Droit International Public*, Sirey, 1953.
- SCIOLLA-LAGRANGE (A.), *The preferential areas associated with the E.E.C.*, in *The Expansion of world-trade, Legal problems and techniques*, Londres, 1965.
- SEIDL-HOHENVELDERN (Ignaz), *La neutralité autrichienne et les relations de l'Autriche avec les Communautés Européennes*, in « *A.F.D.I.* », 1963, pp. 826-837.
- SIDZANSKI (Dusan), *Le processus d'intégration dans les Communautés Européennes*, in « *Annuaire Européen* », 1962, pp. 68-91.
- *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, 1963.
- SIMMONDS (K. R.), *The Community and the neutral States*, in « *Common Market Law Review* », 1964-65, vol. 2, pp. 5-20.
- Sociaal-Economische Wetgeving*, Zwolle, n° 3, mars 1963, pp. 125-167 (Rapport d'un groupe de travail) : *Juridische aspecten van toetreding en associatie bij de Europese Gemeenschappen* (Traduction privée).
- SORENSEN (Max), *Le Conseil de l'Europe*, in « *R.C.A.D.I.* », 1952, II, pp. 121-197.

- STEINBERGER (Helmuth), *G.A.T.T. und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, Köln-Berlin, 1963.
- TELCHINI (Italo), *L'associazione in diritto internazionale con particolare riguardo all' Accordo GRECIA-COMUNITA EUROPEA*, in « Diritto Internazionale », octobre 1961, pp. 318-333.
- TESTA (Gaetano), *Il fondamento giuridico dell' Associazione degli Stati Africani e Malgascio alla C.E.E.*, in « Rivista di Diritto Europeo », n° 2, 1965, pp. 133-153.
- *L'association du Nigéria à la C.E.E.*, in « Revue du M.C. », n° 92, pp. 597-604.
- UNCERER (Werner), *Die Assoziierungspolitik*, in « Aussenpolitik », n° 10, octobre 1964, pp. 685-697.
- VAROUXAKIS (Sotirios), *La nature juridique de l'association entre la C.E.E. et la Grèce*, in « Revue du Marché Commun », n° 75, pp. 537-543.
- VERGES (J.-R.), *Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives*, in « Revue trimestrielle de Droit Européen », pp. 181-197.
- VIGNES (Daniel), *Les organes arbitraux créés par les accords d'association*, in « Revue de Droit international et de Droit comparé », 1964.
- WELTER (Norbert), *Wachstumsprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschafts*, Düsseldorf, 1961.
- WOHLFARTH (Ernst), *Everling-Glaesner. SPRUNG, Die Europäische Wirtschafts-Gemeinschaft, Kommentar zum Vertrag*, 1960.
- WOHLFARTH (Ernst), *EVERLING-GLAESNER-SPRUNG, Die Europäische Wirtschafts-Ge-trade, Legal problems and techniques*, Londres, 1965.
- WOLFRAM (Dieter), *Die Assoziierung überseeischer Gebiete an die E.W.G.*, Köln, Berlin, Bonn, 1964.
- ZIEGLER (Gert), *Griechenland in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, München, 1962.
- ZEMANEK (Karl), *Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen*, 1957.

RAPPORTS ET DOCUMENTS

- Conseil d'association C.E.C.A.-Royaume-Uni : Rapports annuels : 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, 6^e, 8^e.
- Conseil d'association C.E.E.-Grèce : Rapports annuels sur l'activité du Conseil : 1^{er}, 2^e, 3^e.
- Conseil d'association C.E.E.-Turquie : 1^{er} Rapport annuel sur l'activité du Conseil.
- Conseil d'association C.E.E.-E.A.M.A. : Rapports annuels sur l'activité du Conseil : 1^{er}, 2^e.
- G.A.T.T. : Instruments de Base et Documents Divers : Vol. II et suppléments n°s 1, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14.
- Assemblée consultative du Conseil de l'Europe : Rapport Struye, Doc. 1420.
- A.E.L.E. : Rapports annuels d'activité : 1^{er}, 2^e, 3^e, 5^e.
- O.E.C.E. : Rapport du Secrétaire général de l'O.E.C.E., 1959, section XV.
- O.E.C.E. : Rapport sur la possibilité d'instituer une zone de libre-échange en Europe, Paris 1957.
- C.E.C.A. : Rapports généraux annuels sur l'activité de la Communauté, notamment, 8^e, 10^e, 11^e, 12^e, 13^e.
- Euratom : Rapports généraux annuels sur l'activité de la Communauté, notamment, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e.
- C.E.E. : Rapports annuels sur l'activité de la Communauté, notamment, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e.
- Documents de séance du Parlement Européen, Rapports :
— 1961-62 : n°s 61, 122 (Rapport Birkelbach), 139.

- 1962-63 : 33, 57, 76, 77, 99, 147.
 - 1963-64 : 65, 66, 67, 69, 91, 94, 109, 122, 125.
 - 1964 : 7, 24, 31, 65.
 - 1964-65 : 119, 133.
 - 1965-66 : 8, 10, 91, 92, 93, 97, 107.
 - 1966-67 : 74, 75, 76, 87, 89, 93.
- Conférence de l'Assemblée Parlementaire Européenne avec les Parlements des Etats Africains et de Madagascar, du 19-24 juin 1961 : compte rendu *in extenso*, Luxembourg, Service des publications des Communautés, 1961.
- Colloque interparlementaire Europe-Afrique de Rabat, 12-13 juillet 1963 : exposés de Henri Rochereau, Robert Margulies, etc. Les Problèmes de l'Europe, 1963.
- Europe-Documents : Luxembourg, n° 261, 16 mai 1964 : les principes directeurs d'une politique globale de la Communauté en ce qui concerne les relations avec les pays tiers.
- Parlement hellénique : Procès-verbaux, Séances de janvier-février 1962.

DIVERS

- Annuaire statistique de la Grèce, Athènes, 1963, 1964.
- Greece the European Community and a European Free Trade Area, Ministère de Coordination, Athènes, 1959.
- Office statistique des Communautés Européennes. Commerce extérieur. Associés d'Outre-Mer. Années 1963 et suivantes.
- O.C.D.E. Etudes économiques (annuelles) : Autriche, Espagne, Grèce, Suède, Suisse, Turquie, 1962-65.
- Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, 1963, 1964, 1965, 1966. Dans tous les numéros Documentation sur : Oesterreich und die Europäische Integration.
- Schwedischer Aussenhandel and Europäische Integration (Etude du Collège Royal de Commerce). Deutsch-Schwedische Handelskammer, Stockholm, 1963.

Index alphabétique

*(Les chiffres en caractères gras, indiquent un développement important
[ou le début de développement] du sujet.)*

(Les chiffres renvoient aux numéros des pages.)

- Accord-cadre : 49, 56, **195**.
Accords bilatéraux : 47, 108, 111, 116, 269, 271, 273.
Accords commerciaux : 88, 100, 101, **115**, 117, 153, 182, 269, 273, 283, 284, **293**, 313, 326.
Accords de coopération scientifique : 110, 302.
Accords en forme simplifiée : 135.
Accords internes : 43, 53, 74, **185**, **190**, 193, 212.
Accords mixtes : 120, **152**, 191, 323, 329.
Accords tarifaires : 112, **114**, **117**, 134, 153, 248.
Acte Général de Berlin : **72**.
Actes de l'association : **173**, 177, 184, 199.
Adaptations aux Traités : 125, 145, 291.
Adhésion : **124**, 132, 134, 163, 195, 197, 226, 229, 236, 265, 267, 274, 282, 284, 287, **291**, 326.
Adhésion à la Convention de Yaoundé : 84, 101, **144**, 277.
Admission : 125, 132, 134.
A.E.L.E. : 13, 24, 30, 286.
Agriculture : 36, 50, 255.
Aide financière : 43, 53, 64, 73, 78, 83, 159, 167, 269, 304.
Algérie : **99**, 143, 158, 283.
Alignement sur T.D.C. : 35, 47, 94, 218, 250, 260, 269, 322.
Amendements : voir modification.
Applicabilité directe des normes de l'association : 187, **188**, 197.
Application des traités : 188, 193.
Arbitrage (système d'—) : 45, 53, 76, 86, 176, **192**, 240, 277.
Assemblée Commune : voir Parlement Européen.
Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe : 17, 119.
Assemblée des Institutions Spécialisées : 15.
Assistance technique : 74.
Atlantiques (pays —) : 285.
Attraction communautaire : 186, 323.
Australie : 23.
Automatismes : 45, 56, 195, 218.
Autonomie du régime de l'association : 162, 177, 180, **182**, 190, 223.
Autonomie des organes de l'association : 318, **319**.
Avis de la C.I.J. sur la réparation des dommages, etc. : 103.
Balance des paiements : 48, 213, 216, 258.
Bananes (Protocole sur les —) : **69**, 322.
Banque Européenne d'Investissement : 43, 53, 74, 80, 168, **212**.
B.I.R.D. : 43.
Bilatéralisme : **129**, 182, **315**, 318, 320.
C.A.D. : 23, 120.
Café vert (Protocole sur le —) : **69**, 322.
Canada : **19**, 23, 110.
Capacité extérieure : **105**, 107, 111, 114.
Capacité fonctionnelle : 106.
Capitaux (mouvements de —) : 75, 218.
Carence (recours en —) : 193.

- Charte des Nations Unies : 72, 139.
 Clause de la nation la mieux associée : 305.
 Clause de la nation la plus favorisée : 38, 71, 77, 86, 89, **244**, 278, 300, **305**.
 Clause échappatoire : 91, 96, 229.
 Clauses de sauvegarde : 47, 71, 186, **213**, 215, 230, 258.
 Comité d'association : 44, 54, 75, 86, **174**.
 Comité : 111, 117, 118.
 Comité de coordination (E.A.M.A.) : 75, **115**.
 Comité de gestion (politique agricole) : 41.
 Comité de Représentants Permanents : 149, 298.
 Comité mixte (C.E.C.A.-R.U.) : 59.
 Comité permanent des structures : 41.
 Comités de l'O.C.D.E. : 19, 20.
 Commercialisation : 74, 78.
 Commissariats à l'énergie atomique : 108, 110.
 Commission de coordination (C.E.C.A.) : 149.
 Commission parlementaire d'association 45, 53, **184**, 238.
 Commission parlementaire mixte : 238.
 Commissions mixtes des accords commerciaux : 117, **296**, 299, 313.
 Commonwealth : 22, 83, 100, 268.
 Communauté (Constitution 1958) : 13, 14, 66.
 Compatibilité avec le G.A.T.T. : **244**.
 Compatibilité des nouveaux accords avec l'association : **265**, 268, 269, **273**, 274, 277, 329.
 Compétences : **105**, 120, 121, **152**, 155, 176.
 Compétences complémentaires : 155, 167, 193, 200, 201.
 Compétences concurrentes : **121**, 152.
 Compétences spéciales : 107, 108, 111, 117.
 Complémentarité : 308.
 Conciliation : 193.
 Conclusion des accords (procédure) : 33, 50, 59, 67, 83, 109, 112, 117, 118, 124, 127, **129**.
 Conférence de Strasbourg : 67, 141.
 Conférence parlementaire d'association (C.E.E.-E.A.M.A.) : 75, 183, 239.
 Conseil de coordination (E.A.M.A.) : **75**, 175.
 Conseil de l'Europe : **17**, 110, 112, 118, 119.
 Conseil mixte (A.E.L.E.-Finlande) : 25.
 Consultation du Parlement Européen : **136**, **137**, 140, 145, 151, 294.
 Consultations : 46, 58, 62, 71, 76, 79, 86, 233, 272, 275, 276, 307, 312.
 Contrats d'emprunt : 112.
 Contrôle de l'association : 219, 221.
 Coopération : 78, 113, 118, 231, 299, **304**, 307.
 Coopération douanière : 44.
 Coordination (E.A.M.A.) : **75**, 144, 312, 321.
 Coordination (C.E.C.A.) : 111.
 Cour arbitrale (C.E.E.-E.A.M.A.) : 75, 175, 176, **192**, 240.
 Cour des Communautés Européennes : 176, 187, **193**, **200**, 205, 210, 239.
 Cour Internationale de Justice : 53, 239, 240.
 Courant normal (principe du —) : 96.
 Déclaration de Bruxelles : 72.
 Délégation de compétences : **175**, 298, 319.
 Délégations nationales : 148.
 Délégués du Conseil : 149, 298.
 Dérégations : 47, 70, 77, 83, 85, **257**.
 Détournement de trafic : 48, 94.
 Différentielle (situation —) : 12, 13, 25, 97, 327, 334.
 Dillon (négociations —) : 112, 118.
 Discussions exploratoires : 98, 100, 133, 150.
 Diversification des productions : 74, 78.
 Dragon et Halden (projets —) : 111.
 Droit de veto : 39, 202, 205, **232**, 274.
 Durée raisonnable : **253**.
 Effets des traités : 109, 118, **123**.
 Ententes : 172, 219, 221.
 Entité internationale : 177, 178, **318**.
 Espagne : 20, 28, 98, 283, 286.
 Essentiel des échanges : **254**, 295, 301.
 Etablissement : 42, 75, 80, 86, 221, 314.
 Etats-Unis : 19, 23, 110, 112.
 Financement de la politique agricole : 40, 212.
 F.A.O. : 15, 204.
 Finlande : 22, 23, 24, 268.
 Fond Européen de Développement : 64, 74, 168.
 F.E.O.G.A. : 40, 41.
 Fond Monétaire International : 245.
 Fusion des mécanismes : 212, 222, 240.
 G.A.T.T. : 56, 57, 112, 118, 120, 204, **244**, 266, 275, 293, 298, 303, 327.
 Gestion communautaire des contingents : 220, 289, 297, 298.
 Gestion des accords d'association : 79, 156, **180**, 221, 312.
 Habilitation : 156, 157, 168, 191.
 Harmonisation : 37, 55, 94, 96, 112, **220**, 235, 256, 322.

- Incidences restrictives (au commerce international) : 245, 248, 250, **260**.
 Indépendance des P.T.O.M. : **65**, 139.
 Institutions : 44, 53, 75, 86, 173, 181, **183**, 224, 227, 236, 300, **311**, 318, 319.
 Institutions Spécialisées des N. U. : **15**, 118, 120.
 Intégration : 45, 54, 219, 245, 265, 268, 278, **307**, 323, 332.
 Interprétation : 164, **204**, 209.
 Investissements : 43, 53, 74, 83, 86, 98.
 Iran : 117, 283, **296**, 306, 313.
 Iron and Steel Board : 60.
 Israël : 117, 283, 284, 295, **298**, 313.
 Jurisprudence de la Cour : 200, **210**.
 Kennedy round : 4, 112, 118, 203, 305.
 Kenya : 101.
 Lacunes : 156, 176.
 Liaisons techniques : 110, 114, 119, 301.
 Liban : 117, **299**.
 Libre échangeisme : 4, 63, 69, 143, 332.
 Litiges : voir règlement des différends.
 Mandat du Conseil de la C.E. : 133, 135, 150, 156, 329.
 Maroc : 99, 143, 267.
 Membership : **26**. Voir aussi adhésion.
 Membership extraordinaire : **27**.
 Membre associé : 15, 227, 236, 325.
 Mémoire de Moscou : 93.
 Mémoire italien : 226, **283**, 284, 286, 287, 331.
 Modalités : **26**, **219**.
 Modification des traités : 125, **144**, **155**, **165**, 189, **190**, 194, 196, 285, 291.
 Multilatérale (association —) : 131, 305, 315.
 National Coal Board : 60.
 Négociations : 24, 57, 82, 100, 109, 112, 117, 126, 128, **132**, 148, **150**, 203.
 Neutralité : 90, 93, **95**.
 Neutralité économique : 97.
 Non-discrimination : 70, 72, 78, 86, 89, 245, 259, 260, 279.
 Observateur : **21**, 28, 30, 237.
 O.C.D.E. : **19**, 111, 112, 114, 118, 120, 286.
 O.E.C.E. : **19**, 32, 50, 131, 224, 316.
 O.I.T. : 111, 112, 114, 120.
 Organes subsidiaires de l'association : 44, 54, 61, **174**, 240.
 Organes subsidiaires de la C.E.E. : 41, 212, 222, 231, **240**.
 Orientation externe des compétences : 116, **119**, 141.
 O.T.A.N. : 32, 114, 119.
 Ouganda : 101.
 Package-deal : 225, 228.
 Paracommunautaire (ordre juridique) : 179, **195**, 317, 329.
 Parallélisme des compétences : 105, 122.
 Parallélisme de l'association et du M.C. : 40, 49, 170, 177, 178, 180.
 Paraphe : **134**.
 Parlement Européen : 67, 76, 137, 140, 151, 159, 183, **237**.
 Participation aux institutions : 167, 198, 222, **224**, **227**, 316, 326, 334.
 Pays de l'Est : 94, 273, **288**.
 Période transitoire : 34, 47, 54, 216, **254**, 292.
 Personnalité civile : **106**.
 Personnalité internationale : 103, 105, 106, 119, 130, 177, **318**.
 Personnalité internationale limitée : **15**, 17, 28.
 Politique agricole commune : 35, 37, 70, 85, 97, 220, 232, 255.
 Politique commerciale : 48, 55, 86, 96, 111, **115**, 154, 203, 220, 234, **271**, 289, 295, 332.
 Politique commerciale conventionnelle : 117.
 Politique d'association : 101, 209, 280, **282**, **330**.
 Politique de neutralité : 95, 97.
 Position commune : **184**.
 Porte ouverte : 68, **72**, 77.
 Pouvoirs implicites : 174.
 Pratique communautaire : 8, 124, 136, 157.
 Préaccord : 57, 197, 253.
 Préassociation : **58**, 250, 253.
 Préférences : 63, 69, 76, 88, 101, 143, 244, 247, 249, 251, 263, 298, **304**, 305, 315, 331.
 Prélèvements : 38.
 Prestation de services : 42, 55, 75, 86, 119.
 Prix unique : 41, 221.
 Prix indicatif, mondial : **41**.
 Produits pétroliers (Protocole sur —) : 82.
 Produits tropicaux : 69, 84, 204.
 Protocole additionnel (à l'Accord d'Ankara) : 54, **57**, 197, 222, 250.
 Protocole N° 10 et 16 (C.E.E.-Grèce) : **39**, **205**, 232, 277, 306.
 Protocole N° 20 (rapports Grèce-P.T.O.M.) : 265.
 Publicité des actes de l'association : 189.
 Puissances alliées et associées : **13**, 92.
 Quatrième Partie du Traité C.E.E. : **64**, 133, **141**, 168, 247, 314.
 Rapport Birkelbach : **282**, 284, 286, 287.
 Rapports entre organisations internationales : 110, 114, 119.

- Ratification : 57, 136, 137, **152**, 159.
 Réception : 189.
 Réciprocité (dans l'application des traités) : 145.
 Réciprocité (dans l'association) : 75, **77**, 80, 88, 206, 300, **313**.
 Règlement des différends : 45, 53, 76, 86, 176, 187, **192**, 193, 200, 239.
 Règlements intérieurs des organes de l'association : **175**.
 Relations économiques internationales : 5, 182, 263.
 Relations particulières : 63, 64, 81, 252.
 Renvoi : 164, 168, 204, **206**.
 Réserves : 12, 96, 136.
 Responsabilité collective des associés : 317.
 Responsabilité communautaire : **41**, 220, 268.
 Révision : 82, **126**, 156, **165**, **176**. Voir aussi modification.
 Sarre : 18.
 Secrétariat de l'association : **319**.
 Signature : **134**, 137, 156.
 Socialiste (pays à structure —) : **288**.
 Solution large : **298**, **305**.
 Solution unifomre : 221, **232**, 292, 334.
 Sources de droit : **163**.
 Souveraineté de la Communauté : 225, 334.
 Souveraineté économique : 308.
 Stabilisation des cours : 74.
 Statu quo (exportations des pays maghrebins) : 99, 268, 283.
 Statuts spéciaux (O.C.D.E.) : **19**, 23.
 Succession : **65**.
 Supranationalité : **188**, 225.
 Surinam : **81**, 252.
 Surprix : 63, 70, 74, 91.
 Tabac : 39, 52, 205, **232**.
 Tanzanie : 101.
 Tarif Douanier Commun : 35, 36, 52, 55, 69, 207, 218, 248, 250, 260, 306.
 Territoires sous tutelle : 15, 67, **72**, 139, 260.
 Trafic frontalier : 245, 278.
 Trafic de perfectionnement : **46**, 267.
 Traité d'Etat (autrichien) : 92.
 Transformation des actes de l'association : **199**.
 Travailleurs (circulation des —) : 42, 54, 218, 222.
 Treaty-making power : **120**.
 Tunisie : **99**, 143, 267.
 Union d'Etats : 13, 24, **130**.
 Union douanière : 34, 55, **94**, 211, 218, 245, 246, 248, 250, **252**, 265, 268, 269, 271, 277, **303**, 307.
 Union économique : 42, 55, 271, 304, 307.
 U.N.C.T.A.D. : 120, 204.
 Utilisation des mécanismes du M.C. : 168, 212, 222.
 Veto de l'associé : 39, 205, **232**.
 Yougoslavie : **21**, 28, 288.
 Zone de libre-échange : 68, 87, 100, **131**, 245, 246, 247, 251, **252**, 265, 268, 271, 278, 298, **303**, 307.
 Zone de libre-échange (projet O.E.C.E.) : 31, 224, 287, 316.

Table des matières

INTRODUCTION	1
--------------------	---

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'ASSOCIATION COMME INSTITUTION

DU DROIT INTERNATIONAL	11
------------------------------	----

— Sens de l'association	12
-------------------------------	----

— Certains précédents	13
-----------------------------	----

SECTION I. — <i>L'association aux Institutions Spécialisées des Nations Unies</i>	15
---	----

SECTION II. — <i>L'association aux Organisations européennes</i>	17
--	----

§ 1. L'association au Conseil de l'Europe	17
---	----

§ 2. L'association à l'O.E.C.E. et à l'O.C.D.E.	19
--	----

A. — Etats-Unis, Canada	19
-------------------------------	----

B. — L'association de l'Espagne	20
---------------------------------------	----

C. — La participation de la Yougoslavie	21
---	----

D. — Remarques concernant les trois précédents susmentionnés ..	22
---	----

E. — Les statuts spéciaux actuels	23
---	----

§ 3. L'association entre l'A.E.L.E. et la Finlande	24
--	----

SECTION III. — <i>Conclusions relatives au contenu de l'association aux organisations internationales en général</i>	26
--	----

CHAPITRE PREMIER

.....

EXAMEN PARTICULIER DES ASSOCIATIONS

AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	31
-----------------------------------	----

SECTION I. — <i>Les associations d'Etats européens</i>	31
--	----

§ 1. L'association de la Grèce	31
--------------------------------------	----

A. — La conclusion de l'Accord d'Athènes	33
--	----

B. — Les lignes générales du régime de l'association	34
--	----

1. L'établissement de l'union douanière	34
---	----

2. Les produits agricoles - l'harmonisation des politiques agricoles	37
3. Les autres dispositions de l'Accord	42
C. — Le fonctionnement institutionnel de l'association	44
D. — Les caractères de l'association grecque	45
1. L'intention d'intégration de la Grèce dans la Communauté	45
2. La décision, moyen fondamental de la mise en œuvre de l'association	46
3. Les possibilités de dérogations sont limitées à la période transitoire	47
4. Une association au « système » communautaire	49
5. Un accord-cadre	49
§ 2. L'association de la Turquie	50
A. — La conclusion de l'Accord d'Ankara	50
B. — Les lignes générales de l'Accord	51
C. — Remarques finales	56
1. L'abus de la technique de l'accord-cadre	56
2. Le régime de l'association turque sera défini par un nouvel accord international	57
3. Un cadre de négociations	57
4. L'Accord d'Ankara est-il un accord d'association ?	58
§ 3. L'association entre la C.E.C.A. et le Royaume-Uni	59
A. — Historique	59
B. — Les grandes lignes de l'Accord	60
C. — Le fonctionnement de l'association	61
SECTION II. — <i>L'association des pays d'Outre-Mer</i>	63
§ 1. L'association des Etats africains et malgache et des Territoires d'Outre-Mer	63
A. — L'association selon le Traité C.E.E.	63
B. — Le régime actuel de l'association entre la C.E.E. et les E.A.M.A.	67
1. Le régime des échanges commerciaux	68
2. Régime préexistant de la porte ouverte	72
3. La coopération financière et technique	73
4. Les autres dispositions	74
5. Le fonctionnement de l'association	75
C. — Les caractères de l'association des E.A.M.A.	76
1. Le caractère « préférentiel » du régime des échanges	76
2. La non-discrimination entre les Etats membres de la Communauté	78
3. L'association comme système d'aide au sous-développement	78
4. Un cadre de consultations	79
5. Un régime d'avantages réciproques ?	80
D. — L'association des Pays et Territoires entretenant des relations particulières avec la France et les Pays-Bas	81
§ 2. L'association du Nigéria	83
A. — La conclusion de l'Accord de Lagos	83
B. — Le contenu de l'Accord	84
C. — Ses caractères	87

1. Un accord commercial tendant à régler une grande partie des échanges	87
2. Un accord qui s'étend à un ensemble de relations	87
3. Ressemblances avec l'association des E.A.M.A.	88
SECTION III. — <i>Les perspectives d'autres associations</i>	90
§ 1. Les trois neutres : Suisse, Autriche, Suède	90
A. — Problèmes particuliers	90
1. La Suisse	90
2. L'Autriche	92
3. La Suède	94
B. — La neutralité et l'association aux Communautés	95
§ 2. Le problème de l'intégration de l'Espagne dans le Marché Commun	98
§ 3. Les Etats maghrébins	99
§ 4. L'association d'autres pays africains	100

CHAPITRE II

LES COMPETENCES EXTERNES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LA CONCLUSION
DES ACCORDS D'ASSOCIATION

SECTION I. — <i>Les compétences des Communautés pour conclure des accords internationaux</i>	105
§ 1. Les principes	105
§ 2. Examen particulier des compétences des Communautés	107
A. — C.E.E.A.	107
B. — C.E.C.A.	111
C. — C.E.E.	114
§ 3. Remarques communes aux trois Communautés	120
A. — Compétences des Communautés et compétences des Etats-membres	121
B. — Effets des accords	123
SECTION II. — <i>La conclusion des accords d'association selon les Traités</i> ..	124
§ 1. La procédure d'adhésion	124
§ 2. La procédure d'association	127
A. — La procédure selon le Traité de Paris	127
B. — La procédure selon les Traités de Rome	129
1. Les Parties	129
2. Les négociations	132
3. Paraphe et signature	134
4. La consultation du Parlement Européen	137
C. — Problèmes spéciaux	139
1. Le fondement formel de la procédure d'association des pays d'Outre-Mer	139
2. Le fondement de l'association des pays maghrébins	143
3. L'accession à la Convention de Yaoundé	144
D. — La procédure d'adoption des amendements aux Traités	144

SECTION III. — <i>Vers un mode nouveau de conclusion des accords</i>	147
§ 1. La collaboration des organes à tous les niveaux. Exécutifs, délégations nationales et Parlement Européen	148
— Pratique des négociations	150
§ 2. Les accords mixtes	152
A. — La compétence des Communautés pour conclure des accords d'association	152
B. — Défaut de compétences et modification des Traités	155
C. — L'applicabilité de l'article 235	156
D. — La pratique des accords mixtes est-elle établie ?	157
E. — L'article 238 ne contient pas une procédure périmée	157

CHAPITRE III

LE DROIT DE L'ASSOCIATION	161
SECTION I. — <i>Les sources du droit de l'Association</i>	163
§ 1. Source originaire directe : l'accord d'association	163
— L'association et la modification des Traités	165
§ 2. Sources indirectes	168
A. — Les Traités instituant les Communautés Européennes	168
B. — Les normes des institutions des Communautés	171
§ 3. Sources dérivées : les actes des institutions de l'association	173
A. — Décisions et recommandations	173
B. — La création de nouveaux organes et la délégation de compétences. Les règlements intérieurs	174
— Pouvoirs non prévus par l'accord d'association	176
C. — Les décisions des organes arbitraux	176
D. — Nature des actes des institutions de l'association	177
SECTION II. — <i>Le régime juridique de l'association et l'ordre juridique communautaire</i>	178
§ 1. Un régime de mise en œuvre et de gestion d'un accord international	180
A. — L'autonomie réciproque de l'association et des Communautés.	182
1. Système institutionnel autonome	183
2. La préparation, à l'intérieur de la Communauté de la position commune	184
3. La formulation en règles internes de chaque Partie des décisions du Conseil d'association	187
B. — L'autonomie du mode de règlement des différends	192
C. — Le rôle de la Cour de Justice des Communautés à l'égard de l'application de l'accord d'association	193
§ 2. Un ordre juridique paracommunautaire	195
A. — Ses limites	195
B. — Ses éléments	198
1. La participation aux institutions communes et l'identité des sources de droit	198
2. L'applicabilité directe du droit de l'association	199
3. Le rôle d'un organe judiciaire	200

4. L'effacement partiel du partage entre les Six et l'associé ..	201
5. Action commune vers l'extérieur	203
6. Interprétation et renvoi	204
7. Influence des solutions acquises au sein des Communautés et de la jurisprudence de la Cour	210
8. Liaison directe à certains mécanismes communs	212
9. L'identité du contenu des règles de fond du Marché Com- mun et de l'association	217
SECTION III. — <i>Méthodes institutionnelles de collaboration</i>	224
§ 1. Le problème de la participation aux institutions communautaires ..	224
§ 2. Propositions relatives au mode de participation	227
§ 3. La recherche de la « solution uniforme »	232
A. — Discussions préalables pour l'adoption d'une règle commune.	232
B. — Les consultations. Nature et pratique	233
§ 4. Aspects organiques de l'association affectant les institutions com- munautaires	236
A. — A l'égard des organes de décision	237
B. — A l'égard du Parlement Européen et de la Cour	237
C. — A l'égard des organes subsidiaires	240

CHAPITRE IV

L'ASSOCIATION ET LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DES PARTIES

SECTION I. — <i>La conformité des accords d'association au G.A.T.T.</i>	244
§ 1. Obligations du G.A.T.T. et accords régionaux	246
A. — Examen de la première association des P.T.O.M.	247
B. — Examen de l'association de la Grèce	248
C. — Examen de l'association de la Turquie	249
D. — Examen de l'association des E.A.M.A. et des P.T.O.M. actuels	251
§ 2. De certaines notions particulières. Application aux associations existantes	252
A. — La durée raisonnable de la période transitoire	253
B. — L'étendue de la libération du commerce	254
C. — Le nombre des exceptions à la suppression des entraves douanières	257
D. — Les incidences restrictives au commerce international	260
E. — Valeur de l'argumentation juridique	261
§ 3. Le G.A.T.T. et l'association	262
SECTION II. — <i>Rapport entre l'association et les autres engagements inter- nationaux des Parties</i>	265
§ 1. Les accords établissant une intégration régionale	265
A. — Entre la Communauté et des pays tiers à l'association	265
B. — Entre associés et pays tiers	268
§ 2. Les accords commerciaux bilatéraux	269
SECTION III. — <i>La liberté des Parties à l'égard de la politique commerciale</i>	271

§ 1. La politique commerciale des Parties	271
§ 2. Droits de l'associé à l'égard de l'adhésion ou de l'association d'autres pays à la Communauté	274
§ 3. La liberté des associés de conclure des accords régionaux	277

CHAPITRE V

ESSAI DE DEFINITION DE L'ASSOCIATION	281
SECTION I. — <i>Les conditions de l'association</i>	282
§ 1. Conditions géographiques	284
§ 2. Conditions politiques	285
§ 3. Conditions relatives au développement et à la structure économiques de l'associé	287
SECTION II. — <i>Le contenu de l'association</i>	290
§ 1. Adhésion-association-accord commercial	291
A. — Le contenu de l'adhésion aux Communautés	291
B. — Les accords commerciaux	293
1. L'accord C.E.E.-Iran	296
2. L'accord C.E.E.-Israël	298
3. L'accord C.E.E.-Liban	299
3. Remarques finales	300
C. — Autres accords conclus par la Communauté	301
D. — Les accords de l'Euratom et l'association	302
§ 2. Les formes de l'association	303
A. — Union douanière et zone de libre-échange	303
B. — Coopération économique et régime préférentiel	304
C. — De la « solution large »	305
D. — De la « clause de la nation la mieux associée »	305
E. — Le système des consultations	307
§ 3. Le contenu économique de l'association	307
SECTION III. — <i>Les caractères de l'association</i>	311
§ 1. Les institutions	311
§ 2. La réciprocité	313
§ 3. Le bilatéralisme	315
§ 4. L'association n'est pas une organisation internationale	318
— Remarques sur le « Secrétariat » de l'association C.E.E.-E.A.M.A.	319
§ 5. La prépondérance de la Communauté	322
CONCLUSION	325
BIBLIOGRAPHIE	337
RAPPORTS ET DOCUMENTS	341
DIVERS	342
INDEX ALPHABÉTIQUE	343

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

PARIS -- 1163

Dépôt légal : 3^e Trimestre 1967

Printed in France

IMPRIMERIE R. VANÇON

77, rue du Cardinal-Lemoine

PARIS (5^e)

N° 214

7-7-67

